

THEMIS **THEMIS** **THEM**

ELTE
Állam- és Jogtudományi Kar
doktori iskoláinak
elektronikus folyóirata

2024. december

Kiadó: ELTE Állam- és Jogtudományi Kar

Kiadó székhelye: 1053 Budapest, Egyetem tér 1-3.;
www.ajk.elte.hu

Felelős kiadó: prof. dr. Sonnevend Pál, az ELTE Állam- és Jogtudományi Kar dékánja

Szerkesztőbizottság: ELTE Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola Tanácsa és a Politikatudományi Doktori Iskola Tanácsa

Szerkesztők: dr. habil. Fazekas Marianna és dr. habil. Antal Attila
Technikai szerkesztők: Bencze Andrea és Sturm Henrietta
Szerkesztőség címe: 1053 Budapest, Egyetem tér 1-3.

Megjelenik minden évben kétszer.

HU ISSN 2064 0900

DOI 10.55052

Tartalom

I. RÉSZ: JOGI TANULMÁNYOK	5
Dr. GYETVÁN Dorina-dr. KOVÁCS Andrea: Közösségi média a jogban a nyilvános fórum doktrína és az európai szabályozás tükrében	6
Dr. Kaszás Dóra: Értelmezési keretrendszerek nemzetközi szervezetek tanulmányozásához	29
Dr. KÁDÁR Éva: A magyarországi „cionista-per” külpolitikai okai	44
Dr. KÖKÉNYESI Gábor: A jogi eliminativizmus néhány jogelméleti összefüggése	71
Dr. NIKULA István: Válságkezelő kísérletek az államok finanszírozása érdekében az I. világháborúban: az első kölönadók Európában	96
Dr. ORCZIFALVI-KIS Zsuzsanna: Fenntarthatósági szempontok érvényesítése a befektetési szolgáltatások vonatkozásában	129
Dr. TENGÖLICS Zsófia Márta: Elmélkedés az agráriumhoz kapcsolódó nyilvántartások szükségességéről és esetleges összevonásáról	146
Dr. VITKOVICS Bálint: Az Európai Unió mesterséges intelligencia szabályozásának koncepciója	163
Dr. ZANATHY Anna: A közösségi média platformok jogi meghatározásának nehézségei a DSA előtt és alatt	184

Contents

I PART: LEGAL STUDIES	5
Dr. GYETVÁN, Dorina-dr. KOVÁCS, Andrea: Legal aspects of social media in light of the public forum doctrine and the European legislation	6
Dr. KASZÁS, Dóra: Frameworks for examining international organizations	29
Dr. KÁDÁR, Éva: Foreign policy reasons for the "Zionist trial" in Hungary	44
Dr. KÖKÉNYESI, Gábor: Some legal theoretical implications of legal eliminativism	71
Dr. NIKULA, István: Crisis Management Attempts to Finance States in World War I: the First Special Taxes in Europe	96
Dr. ORCZIFALVI-KIS, Zsuzsanna: Implementing sustainability aspects in investment services	129
Dr. TENGÖLICS, Zsófia Márta: Reflections on the need for, and possible merger of, agricultural registers	146
Dr. VITKOVICS, Bálint: The concept of the European Union to regulate Artificial Intelligence	163
Dr. ZANATHY, Anna: The difficulties to define social media platforms before and under the DSA	184

I. RÉSZ
JOGI TANULMÁNYOK

Dr. Gyetván Dorina (ORCID: 0000-0001-5361-0011)

Dr. Kovács Andrea (ORCID: 0000-0003-4970-3551)

ELTE ÁJK Magyar Állam- és Jogtörténeti Tanszék

Témavezető: Dr. Gosztonyi Gergely habilitált egyetemi docens

DOI: <https://doi.org/10.55052/themis.2024.2.6>

Közösségi média a jogban a nyilvános fórum doktrína és az európai szabályozás tükrében

(Legal aspects of social media in light of the public forum doctrine and the European legislation)

Absztrakt

A tanulmány célja a közösségi média jogi megítélésének vizsgálata a közelmúltban megjelent szakirodalmi cikkek, jogszabályok és bírói gyakorlat tükrében. A cikk röviden ismerteti az Egyesült Államok joggyakorlatából kiindulva a közösségi média mint nyilvános fórum lehetséges megítélését, a common carrierként való minősítés lehetőségét, majd áttér a szerkesztői, illetve kiadói felelősség kérdéskörére. Végezetül sorra veszi az Európai Unió szintű jogszabályok alapján a közösségi média szolgáltatók és kötelezettségeik meghatározását mint közvetítő szolgáltatókon belüli tárhelyszolgáltatók Eker. Irányelv tárhelyszolgáltatói felelősségről szóló szabályai és az ennek nyomán kialakult Európai Emberi Jogi Bíróság megállapításai alapján, majd tárgyalja a DSA-val bevezetett online platformnak – felhasználószámától függően online óriásplatformnak – minősítéssel járó többletkötelezettségeket is.

Kulcsszavak: nyilvános fórum, common carrier, szerkesztői felelősség, kiadói felelősség, DSA, online platform, online óriásplatform

Abstract

The aim of the study is to describe the legal assessment of social media in the light of recent literature, legislation and judicial practice. The article briefly discusses the possible classification of social media as a public forum and the possibility of qualifying them as common carriers based on US case law. The

issue of editorial and publisher liability is also discussed. Last, but not least, social media as a hosting provider i.e. intermediary under EU law is introduced and obligations derived from the eCommerce directive and the case law of the European Court of Human Rights are presented. Finally, social media providers' obligations arising from the classification of an online platform – or depending on the user number a very large online platform – under the DSA.

Key words: *public forum, common carrier, editorial liability, publisher liability, DSA, online platform, very large online platform*

1. Bevezetés

A közösségi média a XXI. század első negyedének meghatározó jelensége. Az *Eurobarometer* 2023-as adatai szerint a magyar internethasználók 83%-a használ közösségi média platformot,¹ 30%-uk pedig közéleti témákban történő megnyilatkozáshoz is használja azt.² Hogyan szabályozható a kommunikáció ezeken a platformokon? Tényleg a világ leggazdagabb embereinek kegyeitől függ az online térben a felhasználók szólásszabadsága?³ Kitalálhatók-e a közhatalmat gyakorlók a közösségi média platformokról, mint ahogyan az Donald Trump esetében történt?⁴ Letilthatják-e a közhatalmat gyakorlók a nekik nem tetsző véleményeket közzétevő fiókokat? A kérdések megválaszolásának első lépése, hogy meghatározzuk, mi a közösségi média jogi értelemben, ettől a meghatározástól függ ugyanis, milyen szabályok mentén moderálható a tartalom a platformokon.

Jelen tanulmány a közösségi média mint jogi jelenség négy – a jelenlegi jogalkotást és joggyakorlatot meghatározó – lehetséges szabályozását veszi sorra. Az Egyesült Államok bírói gyakorlatát és szakirodalmát uraló nyilvános fórum doktrína alkalmazhatóságát, a common carrierként való szabályozás lehetőségét, a kapuőr státuszához kapcsolódó szerkesztői, illetve kiadói felelősséget, valamint az európai jogalkotás új meghatározását, az online (óriás)platformot. Ez utóbbi esetben a tanulmány összefoglalja a közösségi médiaszolgáltatók kötelezettségeit, amelyek a közvetítő szolgáltató, a

¹ Eurostat 2024a.

² Eurostat 2024b.

³ Coltzer 2024.

⁴ Shanfeld 2024.

tárhelyszolgáltató, az online platform és esetlegesen az online óriásplatform minőségéből adódnak.

2. A közösségi média mint nyilvános fórum

A közösségi média platformok magukat új köztereknek definiálják, amelyek teret engednek a szólásszabadságnak.⁵ Ugyanakkor ez a definíció inkább retorikai, mintsem jogi célokat szolgál,⁶ de sem a szakirodalomtól, sem a bírói gyakorlattól nem idegen a doktrína alkalmazása, hogy akár az internet,⁷ akár a közösségi média platformok – vagy azoknak egy jól körülhatárolható része – nyilvános fórumnak minősüljön. A bírói gyakorlat alapvetően háromféle nyilvános fórumot különböztet meg: i) tradicionális (*traditional*), mint például közparkok, utcák, ii) kijelölt vagy korlátozott (*designated vagy limited*), illetve nem nyilvános fórumok.⁸ Ezek közül mindháromra található példa, hogy melyiknek minősíthető a közösségi média vagy annak egy része.

Az ítéletekből kirajzolódik, hogy magánterület is minősülhet nyilvános fórumnak, amennyiben azt a kormányzat kontrollálja vagy a tulajdonos megnyitja a nyilvánosság számára.⁹ A doktrína alkalmazása mellett szól az az érv is, hogy az utóbbi 30 évben megfigyelhető a közügyek vitahelyszíneinek – legyen az akár fizikai, akár virtuális – privatizálódása.¹⁰ A közösségi média kapcsán a kijelölt nyilvános fórumként minősítés a legkézenfekvőbb, mivel magántulajdonban lévő, de nyilvánosság számára nyitott térről van szó.¹¹ Ez a gondolat a német alkotmányjogtól sem áll távol azzal a különbséggel, hogy a szólásszabadság korlátait a német Alaptörvény határozza meg,¹² míg a kijelölt nyilvános fórum esetében ezek a korlátok a bírói gyakorlatban kristályosodtak ki.¹³

A 2010-es évek állam által biztosított közterei átkerültek a techcégek által működtetett platformokra. Benjamin F. Jackson érvelése szerint ezzel a

⁵ González Mama 2024. 21-22.

⁶ González Mama 2024. 22-23.

⁷ Lásd bővebben: Gey 1997.

⁸ Perry Ed. Assn. v. Perry Local Educators' Assn., 460 US 37 - Supreme Court 1983, Összefoglalóan lásd: Baker 2023. 753-765.; Hack 2019. 317-320, González Mama 2024. 33.; a szerző azt az irányt követi, miszerint nem három, hanem négyféle nyilvános fórum létezik, amelyben a kijelölt és a limitált fórumok különbözöek.

⁹ Baker 2023. 759-762.

¹⁰ Heldt 2019. 1001.

¹¹ Carman Iv 2024. 36., Briggs 2018. 33-36 V.ö. Briggs 2018. 36-37.

¹² Heldt 2019. 1023.

¹³ Lásd pl.: Briggs 2018. 17-18. a Perry ügyre hivatkozva, Medeiros 2022. 71-72. a Hague ügyre hivatkozva.

magánvállalatok tulajdonképpen átvették azt a hagyományosan és kizárólag az állam által nyújtott szolgáltatást, hogy nyilvános tereket biztosítsanak a (politikai) diskurzusok számára,¹⁴ sok szolgáltatásuk pedig kifejezetten emlékeztet a tradicionális nyilvános fórumokra.¹⁵ E funkció átvételének azonban együtt kell járnia azzal, hogy az Első Alkotmánykiegészítés és a hozzá kapcsolódó bírói gyakorlat is alkalmazandó legyen a közösségi médiaszolgáltatókkal szemben.¹⁶ Ugyanakkor megjegyzendő, hogy a közösségi mediafiókok esetében közös kontrollról beszélhetünk, szemben a korábbi nyilvános fórumokkal, amelyek esetében egyértelmű volt, hogy az adott időpillanatban ki kontrollálja azokat.¹⁷ További ellenérvként szolgálhat, hogy a tradicionális nyilvános fórumokkal ellentétben a közösségi média túlságosan is modern és nem kapcsolódnak hozzá olyan (jog)történeti hagyományok, mint egyes fizikai terekhez.¹⁸ Bár a gyakorlat azt mutatja, hogy a nem hagyományos terek esetében nem igazán beszélhetünk tradicionális nyilvános fórumról, a fizikai lét nem feltétele a doktrína alkalmazásának és kijelölt nyilvános fórummá nyilvánításnak.¹⁹

Az első ügy, amelyben az amerikai Legfelsőbb Bíróság összefüggésbe hozta a közösségi médiát a nyilvános fórum doktrínával, az a *Packingham v. North Carolina* 2017-ben.²⁰ Az ügyben a Legfelsőbb Bíróság alkotmányellenesnek találta Észak-Karolina azon jogszabályát, amely eltiltotta a szexuális bűncselekmények elkövetőit a közösségi média használatától, élve azzal a hasonlattal, hogy a közösségi média tulajdonképpen a modern köztér.²¹ Ugyanakkor a bíróság az ügyben nem hivatkozik a nyilvános doktrína fórumra.²² A három évvel későbbi *Prager University v. Google LLC.* ügyben a Court of Appeals for the Ninth Circuit viszont megállapította, hogy bár a YouTube olyan, mint egy paradigmaticus internetes köztér, pusztán a fórum biztosításának ténye nem elegendő annak megállapításához, hogy állami funkciót lát el.²³

A bírói gyakorlat a nyilvános fórum doktrínát az ügyek természetéből adódóan nem a közösségi média platform egészére alkalmazza, hanem annak

¹⁴ Jackson 2014. 142-143, González Mama 2024. 26.

¹⁵ Jackson 2014. 151.

¹⁶ Jackson 2014. 142.

¹⁷ Baker 2023. 779.

¹⁸ Hack 2019. 334.

¹⁹ Jackson 2014. 149-150.

²⁰ González Mama 2024. 9-10.

²¹ González Mama 2024. 9-10., Baker 2023. 764., Demaske 2020. 5-6.

²² González Mama 2024. 10.

²³ González Mama 2024. 13., Medeiros 2022. 81.

egy jól körülhatárolható szegmensére: köztisztviselők fiókjaira – különösen azok komment szekciójára,²⁴ amelyeket a köztisztviselők szándékosan nyitnak meg, hogy teret adjanak a politikai nézeteik terjesztésére és azok megvitatására.²⁵ A legtöbb ügy tényállása hasonló: valamely köztisztviselő blokkolja néhány vele egyet nem értő felhasználó fiókját, elzárva őt a köztisztviselő által megosztott információktól.²⁶ A kérelmezők szerint ez a cselekmény diszkriminatív, mivel a nézeteik alapján történik a blokkolás.²⁷ Ugyanakkor a bírói gyakorlat alapján kiemelendő, hogy ha a bíróság megállapítja a diszkriminációt, úgy lényegtelenné válik a fórum természete, mivel a diszkrimináció minden fórumon tilos.²⁸ Ugyanakkor kijelölt nyilvános fórum esetében lehetőség van arra, hogy a bejegyzést közzétevő a bejegyzés tárgyának megvitatására szorítsa a hozzászólásokat a spamnek tekintett kommentek törlésével.²⁹

A legnagyobb hatású ügy ebből Donald J. Trump, az Egyesült Államok akkori elnökének ügye. A pert a Knight First Amendment Institute at Columbia University indította 2017-ben, miután az elnök több felhasználó Twitter fiókját blokkolta.³⁰ A New York-i kerületi bíróság 2019-ben megállapította, hogy Trump köztisztviselőként használta a Twitter fiókot és megfelelő kontrollal rendelkezett fölötte, így mint hatalomgyakorló, a fiók üzemeltetésével nyilvános fórumot hozott létre.³¹ Ezt az ítéletet a Second Circuit fenntartotta.³² Az ügy 2021-ben immáron Joseph Biden elnöksége alatt a Legfelsőbb Bíróság elé került, amely visszautalta az ügyet a Second Circuit hatáskörébe azzal az indokkal, hogy már nincs relevanciája, mivel Trump már nem tölt be köztisztviselőt.³³ Ugyanakkor Thomas bíró párhuzamos indokolásában vitatja azt a megállapítást, hogy Trump megfelelő kontrollal rendelkezett volna a fiók felett, mivel azt a Twitter 2021-re már eltávolította.³⁴ Ezzel rávilágít arra, hogy a köztisztviselői kontroll, amelyre a bíróság a minősítést alapította, eltörpül a

²⁴ Baker 2023. 770-771., González Mama 2024. 31-32.

²⁵ Hack 2019. 334.

²⁶ Hack 2019. 202.

²⁷ Flitter 2020. 202.

²⁸ Flitter 2020. 204. Knight First Amendment Inst. Columbia v. Trump, 928 F. 3d 226 - Court of Appeals, 2nd Circuit 2019 (a továbbiakban: Knight First Amendment Institute v. Trump) 237.

²⁹ Hack 2019. 335.

³⁰ Knight First Amendment Institute v. Trump 232-233.

³¹ Knight First Amendment Institute v. Trump, 302 F. Supp. 3d 541 - Dist. Court, SD New York 2018 575. Baker 2023. 773-774., González Mama 2024. 11.

³² Knight First Amendment Institute v. Trump 238., Baker 2023. 774.

³³ Biden v. Knight First Amend Inst at Columbia Univ, 141 S. Ct. 1220 - Supreme Court 2021 (a továbbiakban: Biden v. Knight) 1221., Baker 2023. 774-775.

³⁴ Biden v. Knight 1221. (Thomas, J., különvélemény).

platform kontrollja mellett.³⁵ A nyilvános fórum doktrína alkalmazása helyett két másik javaslatot tesz: a közösségi média vagy egyszerű továbbítónak³⁶ (*common carrier*) minősíthető, vagy olyan helynek, amely a nyilvánosságot fogadja (*place of public accommodation*).³⁷ Korábban egy alsóbb fokú bíróság egy köztisztviselő Facebook és Twitter oldalait magánközlésnek minősítette, és kiemelte, hogy akár magánemberként, akár köztisztviselőként nyilatkozik, arra nem vonatkoztatható a nyilvános fórum doktrína.³⁸ A Trump ügy korábbi szakaszában azonban Kennedy bíró felismerte a közösségi média jelentőségét, mint a fizikai terek helyett egyre népszerűbbé váló fórumot, illetve rávilágít arra, hogy logikailag értelmetlen lenne, hogy a köztisztviselők nyilvános fórumokat nyissanak az állampolgárok számára a közélet megvitatására, majd ugyanezt a vitát ellentétesnek minősítsék a fórum céljával.³⁹

2024 márciusában került a Legfelsőbb Bíróság elé a Lindke v. Freed ügy. Ebben az alsóbb bírósági döntést meghozó Six Circuittel egyetértésben a Legfelsőbb Bíróság figyelembe veszi, hogy a köztisztiséget ellátó személy közösségi média oldala esetében az is vizsgálendő, milyen minőségében üzemelteti a fiókját: magánszemélyként vagy köztisztviselőként, illetve miként járt el az adott bejegyzés tekintetében.⁴⁰ Sőt, a Legfelsőbb Bíróság egészen addig merészkedik, hogy nem is fiókonként szükséges vizsgálni, hogy nyilvános fórumról beszélhetünk-e, hanem bejegyzésről bejegyzésre.⁴¹ Ahhoz, hogy egy-egy bejegyzés és annak komment szekciója, vagy a fiók nyilvános fórum minősítést kapjon, vizsgálendő, hogy az azt üzemeltető köztisztviselő a) valóban rendelkezik olyan közhatalommal, hogy az állam nevében járjon el, és b) a releváns bejegyzés esetében ténylegesen közhatalmat gyakorol-e.⁴²

Az esetlegesen nem nyilvános fórummá minősítésről Jack Balkin értekezik nagyon röviden. Az eképpen minősítés esetleges okának a moderálás lehetőségét látja.⁴³ A szerző szerint két okból nem lehetséges ez a minősítés: egyrészt a nem nyilvános fórumok *per definitionem* nem a kommunikációra

³⁵ Biden v. Knight 1222. (Thomas, J., különvélemény). Baker 2023. 774.

³⁶ Az Eker. Irányelvben a 'mere conduit' fordítása az egyszerű továbbító, azonban a két kategória nem ugyanazokat a szolgáltatókat jelenti.

³⁷ Biden v. Knight 1224-1225. (Thomas, J., különvélemény)., Baker 2023. 774-775.

³⁸ A Morgan v. Bevin, 298 F. Supp. 3d 1003 - Dist. Court, ED Kentucky 2018 1010., Hack 2019 326., Castellano 2020. 313.

³⁹ Hack 2019. 337.

⁴⁰ González Mama 2024. 17-19. Lindke v. Freed, 144 S. Ct. 756 - Supreme Court 2024 760. (a továbbiakban: Lindke v. Freed)

⁴¹ Lindke v. Freed 770. Grimmelmann 2024. 39.

⁴² Lindke v. Freed 760, 768., González Mama 2024. 18. Grimmelmann 2024. 38.

⁴³ Balkin 2023. 1227-1228.

szánt platformok, a közösségi média pedig *per definitionem* kommunikációra szánt platform, másrészt a moderálás nem csak tartalmi, hanem nézőpont alapú is.⁴⁴ Balkin álláspontját osztja Amélie Heldt is, aki szerint a tartalommoderálás mindenképpen szükséges, a moderálásnak pedig gátat szabna, amennyiben a nyilvános fórum doktrínát alkalmaznák a bíróságok a közösségi média esetében.⁴⁵ Megoldásként Heldt a közösségi nyilvános fórum (*social public forum*) kategória megalkotását javasolja.⁴⁶ A köztisztviselők fiókjait tekintve a Trump ügy kapcsán Briggs is felvetette a nem nyilvános fórumnak minősítés lehetőségét, azonban el is veti a Twitter kommunikációs platform volta miatt, illetve a köztisztviselőknek lehetőségük van a tárgyra szorítani a fiók bejegyzéseihez érkező kommenteket.⁴⁷

Bár a szakirodalom kiterjedten foglalkozik a közösségi média mint nyilvános fórum koncepciójával és bizonyos körülmények között a bírói gyakorlat sem zárkózik el a doktrína alkalmazása elől, elmondható, hogy jelenleg a közösségi média nem igazán tekinthető nyilvános fórumnak,⁴⁸ legalábbis jogi értelemben nem.

3. A közösségi média nem minősülhet *common carriernek*

Common carriernek minősülnek többek között azon a társaságok, amelyek vasutakat, kompokat vagy telefonrendszereket (beleértve a mobiltelefon-hálózatot is) üzemeltetnek.⁴⁹ Ezek a társaságok a nyilvánosság számára közlekedési vagy kommunikációs szolgáltatásokat nyújtanak, és ezen szolgáltatások nyújtása során megkülönböztetés nélkül kell eljárniuk.⁵⁰ A 21. században néhány prominens magánjogi jogalanyisággal rendelkező (gazdasági társaság) közösségi médiaszolgáltató kezében összpontosuló hatalom egyes nézőpontok szerint aggodalomra adhat okot,⁵¹ s így napjainkig is időről időre felmerül, hogy célszerű, illetve szükségszerű lehet ezen gazdasági szereplőket *common carrierként* szabályozni. Közösségi média platformok adnak otthont a mai nyilvános fórumoknak, bárki számára nyitva

⁴⁴ Balkin 2023. 1228.

⁴⁵ Heldt 2019. 1027-1028.

⁴⁶ Heldt 2019. 1032-1037.

⁴⁷ Briggs 2018. 36-37.

⁴⁸ Koltay 2019a. 39.

⁴⁹ Candeub, 2023. 2.

⁵⁰ McLaughlin 2021. 193.

⁵¹ Article 19 2023. 5.

állnak, ezért elvárható, hogy a tartalmi semlegesség jegyében mindenki számára felületet biztosítsanak.

A közösségi média és a *common carrierek* hasonlóságára vonatkozó elmélet egyik kiemelkedő fejtegetése Clarence Thomas bíróhoz köthető, aki a *Biden v. Knight First Amendment Institute at Columbia University* ügyben⁵² kifejtett párhuzamos indoklásában egyértelműen amellett foglalt állást, hogy az olyan technológiai platformok, mint például a Twitter, úgy lennének megfelelően szabályozhatók, ha a *common carrierek*hez hasonló bánásmódban részesülnének. A közösségi média platformok *common carrier*ként történő besorolása a közszereplők szférájába helyezné ezeket entitásokat, ezzel megakadályozva őket abban, hogy cenzúrázzák a felhasználóik által közzétett véleményeket, közléseket.⁵³

Clarence Thomas bíró akként érvelt, hogy a közösségi média és a tradicionális *common carrier*-ek között az alábbi hasonlóságok mentén vonható párhuzam:

1. Tényleges fizikai megjelenés helyett (egy tradicionális telefontársaság fizikai vezetékeket fektetett le az emberek összekötő hálózat létrehozása érdekében) digitálisan (információs infrastruktúra kialakításával), de felhasználók között szállítják az információt.⁵⁴
2. A *common carrierek*hez hasonlóan a közösségi média platformok gazdasági értéke is méretbeli adottságukból fakad: a Facebook [ma: Meta] is azért bír kiemelkedő gazdasági értékkel, mert azt 3 milliárd ember használja, nincs valódi versenytársa és a piaci belépés lehetősége korlátozott.⁵⁵
3. Mindkét szolgáltatótípus jelentős kontrollt gyakorol a szólás felett.⁵⁶

Mivel a *common carrier* minősítés azt jelentené, hogy a közösségi média szolgáltató nem távolíthatna el semmilyen felhasználói tartalmat és nem is lenne érte felelősségre vonható,⁵⁷ első ránézésre úgy tűnhet, hogy az ilyen megközelítés orvosolhatná a technológiai óriások által birtokolt hatalom keltette aggodalmakat a felületükön elhelyezett felhasználói tartalmak ellenőrzésével és véleményformáló eljárásaikkal szemben.

A *common carrier* szolgáltatók megkülönböztető jegyeit úgy ragadhatjuk meg, mint olyan szolgáltatók, amelyek (i) jelentős piaci hatalommal

⁵² Biden v. Knight.

⁵³ Biden v. Knight 1224 (Thomas, J., különvélemény).

⁵⁴ Biden v. Knight 1224 (Thomas, J., különvélemény).

⁵⁵ Biden v. Knight 1224 (Thomas, J., különvélemény).

⁵⁶ Biden v. Knight 1224 (Thomas, J., különvélemény).

⁵⁷ Kovács 2018. 205.

rendelkeznek, (ii) és amelyek monopolhelyzetet élvezve vállalják, hogy (iii) megkülönböztetés nélkül szolgálják ki a szolgáltatásukat igénybe vevőket.⁵⁸ Azonban ami még ennél is fontosabb, hogy az ún. szállítás (iv) a szolgáltatást igénybe vevő választása szerinti információra vonatkozik:⁵⁹ vagyis a szolgáltatónak nem lehet szerepe sem a kérdéses kommunikáció tartalmának, forrásának, sem pedig a címzettnek a kiválasztásában.⁶⁰

Ad (i) A közösségi média szolgáltatók piaci hatalma megkérdőjelezhetetlen, hiszen a Meta cég alá tartozó felületeket több, mint hárommilliárd felhasználó használja napi rendszerességgel,⁶¹ illetve 2024-ben a harmadik negyedévi (Q3) bevétele várhatóan 46 milliárd amerikai dollár körül lesz.⁶²

Ad (ii) A Facebook (Meta) aligha tekinthető olyan megkerülhetetlen alapvető szolgáltatásnak,⁶³ mint a korabeli (mobiltelefonok és internet megjelenése előtti) helyi vezetékes telefonszolgáltatók vagy koruk vasúti szolgáltatói voltak.

Ad (iii-iv) Nem szükséges sok utánajárás, hogy belássuk a közösségi médiaszolgáltatók nem tesznek eleget ezen utóbbi két kitételnek: gondoljunk csak bele, a közösségi média platformok a felhasználókról gyűjtött információk felhasználásával, algoritmusok segítségével rendszerezik és személyre szabják a felhasználók által fogyasztott információkat.⁶⁴

Kétségtelen, hogy a Clarence Thomas bíró álláspontja kiindulásának tekinthető probléma, vagyis a közösségi médiaszolgáltatók által gyakorolt meghatározó véleményformáló hatás, vagy ha úgy tekintjük, a magáncenzúra jelensége aktuálisabb, mint valaha⁶⁵, azonban a közösségi média által gyakorolt tartalmakkal szembeni aktivitás, a tartalommoderálás miatt nem tekinthetők kizárólag passzív szerepet betöltő *common carrier*nek.

⁵⁸ 525 F.2d 630,173 U.S.App.D.C. 413.

⁵⁹ 533 F.2d 601 (D.C. Cir. 1976) 174 U.S. App. D.C. 374

⁶⁰ Bhagwat 2022. 6.

⁶¹ Meta 2024. 10.

⁶² Vanian 2024.

⁶³ Cheung 2022.

⁶⁴ Robert G. 2024. 40.

⁶⁵ Gosztonyi 2022. 36.

4. A közösségi média és a szerkesztői, illetve kiadói felelősség

A közösségi médiaszolgáltatók – a gyűlöletbeszéd és a *fake news* jelenségei által részben ebbe a szerepbe belekényszerítve – online kapuőröknek tekinthetők⁶⁶ a véleménynyilvánítás szabadsága szempontjából. Rutinszerűen szerkesztői döntéseket hoznak arról, hogy bizonyos tartalmakat elérhetetlenné tesznek, törölnek vagy eltávolítanak saját szabályzataik szerint, és e döntések során nagyrészt diszkrecionális „jogkörrel” rendelkeznek.

A fenti szerkesztői döntések miatt alappal merül fel a kérdés, hogy akkor tekinthetjük-e a közösségi médiaszolgáltatókat szerkesztőnek vagy pedig kiadónak? Más szóval a közösségi médiaszolgáltatók felelősségének vizsgálatához elengedhetetlen annak megválaszolása, hogy e platformok üzemeltetői a médiaszabályozás hatálya alá esnek-e. Koltay András szavait idézve *„[m]ára nehezen megkérdőjelezhetővé vált, hogy a platformszolgáltatók a tartalmak felőli döntéshozatal kérdésében hasonlatosak a hagyományos médiához [...]”*⁶⁷

A kommentekért való felelősség problematikája nem idegen az Emberi Jogok Európai Bírósága (EJEB) esetjogától sem, és az EJEB azt sem tartja feltétlenül az Emberi Jogok Európai Egyezményébe (EJEE) ütközőnek, hogy egy szolgáltató kiadóként minősüljön a felhasználók által közzétett tartalmat illetően.⁶⁸ Ugyan az EJEB nem tette megáévá a Delfi ügyben az észti legfelsőbb bíróság álláspontját, miszerint kiadónak minősül a Delfi a hírek alatt közzétett kommentek tekintetében is.⁶⁹ A közösségi médiaszolgáltatók felelősségének megítélése szempontjából itt fontos megjegyezni, hogy az ügy kapcsán az EJEB kifejezetten leszögezte, hogy a nagykamarai ítéletben foglaltak nem vonatkoznak *„egy közösségi média platformra, ahol a platformszolgáltató nem kínál semmilyen tartalmat [...]”*⁷⁰

Az Európai Parlament és a Tanács 2010/13/EU irányelve a tagállamok audiovizuális médiaszolgáltatások nyújtására vonatkozó egyes törvényi, rendeleti vagy közigazgatási rendelkezéseinek összehangolásáról (AVMS Irányelv) értelmében az audiovizuális médiaszolgáltatás – többek között – olyan szolgáltatás, amelynek, illetve amely egy elválasztható részének

⁶⁶ Koltay 2020. 620.

⁶⁷ Koltay 2019a. 13.

⁶⁸ Delfi AS v. Estonia (App. no. 64569/09) 112.

⁶⁹ Delfi AS v. Estonia (App. no. 64569/09) 112. és 126.

⁷⁰ Delfi AS v. Estonia (App. no. 64569/09) 116.

elsődleges célja, hogy egy médiaszolgáltató szerkesztői felelősségének körébe tartozó műsorszámokat tájékoztatás, szórakoztatás vagy oktatás céljából elektronikus hírközlő hálózatokon keresztül a közönséghez eljuttassa.⁷¹ A szerkesztői felelősség körében rendszeresen előforduló, a médiaszolgáltatás napi működéséhez kapcsolódó döntés a szerkesztői döntés, a médiaszolgáltatás tartalmának megválasztása és összeállításának meghatározása.⁷² A hazai médiaszabályozás szerint médiaszolgáltatónak minősül az a természetes vagy jogi személy, aki vagy amely szerkesztői felelősséggel rendelkezik a médiaszolgáltatás tartalmának megválasztásáért, és meghatározza annak összeállítását.⁷³ A szerkesztői felelősség a médiatartalom kiválasztása és összeállítása során megvalósuló tényleges ellenőrzésért való felelősséget jelenti, és nem eredményez szükségszerűen jogi felelősséget a médiaszolgáltatás tekintetében.⁷⁴ Az Smtv. 1. § 1. pontja szerint a médiaszolgáltatás pedig olyan önálló, üzletszerűen – rendszeresen, nyereség elérése érdekében, gazdasági kockázatvállalás mellett – végzett gazdasági szolgáltatás, amelynek, illetve amely egy elválasztható részének elsődleges célja, hogy egy médiaszolgáltató szerkesztői felelősségi körébe tartozó műsorszámokat tájékoztatás, szórakoztatás vagy oktatás céljából a nyilvánossághoz eljuttassa valamely elektronikus hírközlő hálózaton keresztül.

A fenti fogalmakat összevetve láthatjuk, hogy egy szolgáltató akkor minősülhet médiaszolgáltatónak, ha (i) elsődleges célja a közönséghez való eljuttatás tájékoztatás, szórakoztatás vagy oktatás céljából; (ii) szerkesztői felelősséggel rendelkezik; (iii) szerkesztői döntések sorozatával állítja össze tartalmát és (iv) az általa nyújtott szolgáltatásnak gazdasági jellege van (üzletszerű tevékenység).

Amennyiben a közösségi médiaszolgáltatókat, így például a Facebook-ot (Meta) a fenti szempontoknak való megfelelés szempontjából górcső alá vesszük, (i) annak 2009-es szlogenjéből („*A Facebook lehetőséget ad az embereknek a megosztásra és a világ nyitottabbá és összekapcsoltabbá tételére.*”⁷⁵) is megállapítható, hogy működési célja a közönséghez való eljuttatás.

⁷¹ AVMS Irányelv 1. cikk (1) a) pont.

⁷² A sajtószabadságról és a médiatartalmak alapvető szabályairól szóló 2010. évi CIV. törvény (a továbbiakban: Smtv.) 1. § 11a. pont.

⁷³ Smtv. 1. § 2. pont.

⁷⁴ Smtv. 1. § 2. pont.

⁷⁵ Reagan 2009.

(iv) A gazdasági jelleget megvizsgálva a közösségi média szempontjából a felhasználók figyelme a szűkös javakéhoz hasonlítható,⁷⁶ ami tulajdonképpen fizetőeszközzé vált,⁷⁷ és amit mi sem szemléltet jobban mint, hogy a Meta bevételeinek 95%-a reklámokból származik.⁷⁸ Ezek alapján a szolgáltatás gazdasági jellege aligha kérdőjelezhető meg.

Ennél izgalmasabb kérdés a szerkesztői felelősség és a szerkesztői döntés kérdésköre, hiszen ezen ponton a közösségi médiaszolgáltató láthatóan eltér a hagyományos folyóiratoktól, újságoktól: különböző algoritmusok használatával szabja személyre a felhasználó által látott hírfolyamot, a felhasználók nem a szolgáltató megrendelésére teszik közzé tartalmaikat, a másodpercenként megjelenő tartalmak volumene⁷⁹ pedig aligha tesz lehetővé ugyanolyan szintű kontrollt, felügyeletet mint ami a tradicionális média esetében lehetséges volt.

A tudományos diskurzusban egyelőre abban egyetértés mutatkozik, hogy a felhasználók tartalmait rangsoroló, illetve rendszerező algoritmusok egyelőre nem tekinthetők szerkesztői tevékenységnek,⁸⁰ nem tényleges szerkesztői utasítás alapján járnak el és hagyományos értelemben nem válogatnak a rendelkezésükre álló anyagok között, hanem a felhasználókról gyűjtött preferenciák alapján, bizonyos előre kialakított szempontrendszer implementálásával, automatikusan alakítják a felhasználó számára megjelenő tartalmakat és azok sorrendjét.⁸¹ A kommentek esetében még inkább nyilvánvaló, hogy közlésük független előzetes szerkesztői szűréstől, illetve szerkesztői döntéstől,⁸² azokat legfeljebb utólagosan tudja eltávolítani a platform.

Tehát részben a tartalomvolumenből fakadó tényleges korlátokból, részben pedig a tartalomválogatás eltérő módszeréből és szempontjaiból fakadóan, nem tűnik helyesnek a közösségi médiaszolgáltatókat hagyományos médiaszolgáltatóként a szerkesztői és kiadói felelősség szempontjai szerint megítélni.

⁷⁶ Heitmayer 2024. 3.

⁷⁷ Merkovity 2018. 56.

⁷⁸ Saul 2023.

⁷⁹ A Forbes egyik közleménye alapján a Facebookon minden percben nagyjából 510.000 kommentet tesznek közzé (<https://www.forbes.com/sites/bernardmarr/2018/05/21/how-much-data-do-we-create-every-day-the-mind-blowing-stats-everyone-should-read/>)

⁸⁰ Papp 2021. 49.

⁸¹ Papp 2021. 28.

⁸² Fővárosi Ítéletábla 8.Pf.21.129/2011/4.

5. A közösségi média mint közvetítő szolgáltató az Eker. Irányelv és a DSA fogalmi rendszerében

Az EU-ban 2023-ig a belső piacon az információs társadalommal összefüggő szolgáltatások, különösen az elektronikus kereskedelem egyes jogi vonatkozásairól szóló Európai Parlament és a Tanács 2000/31/EK irányelv (Eker. Irányelv), illetve ezen irányelvben foglalt célkitűzések megvalósítása érdekében elfogadott nemzeti jogszabályok szabályozták a közvetítő szolgáltatók felelősségi kérdéseit. Az Eker. Irányelv „egy, a kétezres évek elején többé-kevésbé reális, de pillanatfelvételszerű technológiai keretet vett alapul, ám az azóta eltelt szűk két évtized során a szabályozás háttéréül szolgáló technológia jelentős mértékben megváltozott”.⁸³ Ezt szemlélteti az is, hogy a ma legnépszerűbb közösségi médiaszolgáltatók az Eker. Irányelv hatályba lépésekor még nem is léteztek, hiszen Mark Zuckerberg 2004-ben alapította a Facebookot, a Twitter pedig 2006-ban kezdte meg működését.

Az Eker. Irányelv alapján – három közvetítői szolgáltatói tevékenységet megkülönböztetve (egyszerű továbbítás, gyorsítótárolóban történő rögzítés és tárhelyszolgáltatás)⁸⁴ – a közvetítő szolgáltatók csak bizonyos feltételek fennállása esetén felelnek az általuk tárolt, illetve továbbított tartalomért. Hiszen ezek a szolgáltatók fizikailag képtelenek valamennyi információ ellenőrzésére,⁸⁵ részben azért is, mert tevékenységük pusztán technikai, automatikus és passzív jellegű, így tudomása sem lehet a továbbított, illetve tárolt adatról.⁸⁶

Az Eker. Irányelv szerint a közösségi médiaszolgáltatók közvetítő szolgáltatónak, ezen belül is tárhelyszolgáltatónak minősülnek, hiszen a felhasználói tartalmakat tárolják, rendezik és elérhetővé teszik mások számára.⁸⁷ Az irányelv szerinti *safe harbour modell* mentességet biztosít bizonyos követelmények teljesülése esetén.⁸⁸ Így a 14. cikk szerint a tárhelyszolgáltatók főszabály szerint felelősek ugyan a felületükön közzétett tartalomért, de mentesülnek a felelősség alól, amennyiben nincsen tényleges tudomásuk jogellenes tevékenységről vagy információról, és – ami a

⁸³ Klein 2016. 355.

⁸⁴ Eker. Irányelv 12-14. cikk

⁸⁵ Tatár 2018. 5.

⁸⁶ Eker. Irányelv 42. preambulumbekkezdés.

⁸⁷ Koltay 2019b. 206.

⁸⁸ MacKinnon 2014. 30-31.

kárigényeket illeti – nincsen tudomásuk olyan tényekről vagy körülményekről, amelyek nyilvánvalóan jogellenes tevékenységre vagy információra utalnának; vagy amint ilyenről tudomást szereztek, haladéktalanul intézkedtek az információ eltávolításáról vagy az ahhoz való hozzáférés megszüntetéséről.⁸⁹

Ha a tárhelyszolgáltató nem felel meg az előírt feltételeknek, felelősségre vonható, azonban ez sem jelent automatikus felelősséget harmadik fél által megosztott tartalomért: csak azt jelenti, hogy a felelősséget kiemelt védelem nélkül kell értékelni.⁹⁰ A szolgáltatókra kiszabható kötelezettségek megengedett körének jelentős korlátozását jelenti az Eker. Irányelv 15. cikke, ami az általános nyomon követési kötelezettség tilalmát tartalmazza. Az Eker. Irányelv 15. cikke körül sok vita alakult ki annak hatályba lépése óta, részben annak mentén, hogy a jelentős kétségeket ébresztő megfogalmazás miatt a szolgáltatók önszabályozás keretében hajlamosak különböző filtering⁹¹ és nyomon követési mechanizmusok alkalmazására, akár gazdasági érdekük, akár nemzeti jogszabályi környezet hatására.⁹² A rendelkezés tág megfogalmazásának és értelmezésének veszélyeit jól szemlélteti az *Eva Glawischnig Piesczek* ügy, amelyben az EUB kimondta egyrészt annak a lehetőségét, hogy az egész világra kiterjedő hatásokkal járó intézkedésre kötelezze a tagállam az érintett közvetítő szolgáltatót. Másrészt pedig – mivel a jogellenes tartalmak nem azért jogsértők mert „*bizonyos kifejezéseket meghatározott módon összekapcsolva használnak*”⁹³, hanem azért, mert az információ tartalma azonos –, az eltiltás az azonos tartalmú információra is vonatkozhat. Irreális lenne ugyanis elvárni a sértettől, hogy a minimális eltérések miatt számtalan külön eljárást indítson, „*[...] az ilyen eltiltás hatásai könnyen megkerülhetők lennének olyan üzenetek tárolása révén, amelyek minimális mértékben térnek el a korábban jogellenesnek nyilvánított üzenetektől, és ennek következtében az érintett személynek több eljárást kellene indítania azon cselekmények abbahagyása érdekében, amelyeknek áldozata.*”⁹⁴ A feltételrendszer szerint a nyomon követés megengedhető (így egyedinek minősül) és kiterjedhet (ki is kell terjednie) azon „*információkra is, amelyek tartalmát – lényegében ugyanazon üzenet közvetítésével – a használt*

⁸⁹ Eker. Irányelv 14. cikk.

⁹⁰ Bankston, Sohn, McDiarmid 2012. 2.

⁹¹ Monitorozással azonosított nemkívánatos tartalom automata és proaktív blokkolása.

⁹² de Streel, Buiten, Peitz 2018. 20.

⁹³ C-18/18 *Eva Glawischnig-Piesczek v. a Facebook Ireland Ltd* [2019] ECLI:EU:C:2019:821 (a továbbiakban: *Glawischnig* [2019]) 40.

⁹⁴ *Glawischnig* [2019] 41.

szavak vagy ezek összekapcsolása miatt kissé eltérő módon fogalmazták meg azon információhoz képest, amelynek tartalmát jogellenesnek nyilvánították.”⁹⁵ E követelmények célja, hogy automatizált vizsgálati technikákkal és eszközökkel meg lehessen valósítani a nyomon követést,⁹⁶ ez pedig nem tekinthető általános nyomonkövetési kötelezettségnek.⁹⁷ Ezen döntés jól láthatóan jelentősen kitágította az egyedi nyomonkövetési kötelezettség jelentését⁹⁸ olyan kiterjedésű eljárásra vonatkozóan is, amely a szavak köznapi jelentését tekintve már valószínű általános nyomon követésnek minősülne.

Az Eker. Irányelvben írt „*értésítési-eltávolítási eljárás*” (NTDS)⁹⁹ többlépcsős feltételrendszert vezetett be: a közvetítő szolgáltatónak biztos tudomással kell bírnia olyan tartalomról, amely nyilvánvalóan jogellenes, és amennyiben az első feltétel megvalósul, azt meghatározott időn belül el is kell távolítania.¹⁰⁰

Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2022/2065 rendelete (2022. október 19.) a digitális szolgáltatások egységes piacáról és a 2000/31/EK irányelv módosításáról tervezetének indokolása szerint „[a] *rendeletjavaslat csökkenteni fogja annak kockázatát, hogy tévesen vagy indokolatlanul tiltsanak le beszédeket, kezelni fogja a beszédekre gyakorolt korlátozó hatásokat, ösztönözni fogja a tájékozódás és a véleménynyilvánítás szabadságát, valamint megerősíti a felhasználók jogorvoslati lehetőségeit. [...] A jogszabályjavaslat fenn fogja tartani az e-kereskedelmi irányelvben előírt általános nyomonkövetési kötelezettségek tilalmát, ami önmagában alapvetően fontos szerepet játszik az alapvető jogok szükséges egyensúlyának biztosításában az online világban. Az új rendelet tiltja az általános nyomonkövetési kötelezettségeket, mert azok aránytalanul befolyásolhatják a felhasználók véleménynyilvánítási szabadságát és a tájékozódás szabadságát, és túlzott terhet róhatnak a szolgáltatókra, amivel indokolatlanul gátolnák a vállalkozás szabadságát.*” Az online óriásplatformokra és a nagyon népszerű online keresőprogramokra vonatkozó egyes szabályok kivételével, amelyek 2022. november 16-tól alkalmazandók,¹⁰¹ a DSA 2024. február 17-től alkalmazandó.¹⁰² A DSA nem helyezte hatályon kívül az Irányelvet, fő célja a

⁹⁵ Glawischnig [2019] 45.

⁹⁶ Glawischnig [2019] 46.

⁹⁷ Glawischnig [2019] 47.

⁹⁸ Szikora 2024 305.

⁹⁹ Strel, Defreyne, Jacquemin, Ledger, Michel 2020. 10.

¹⁰⁰ Gosztonyi G. és Lendvai G.F. 2023. 36.

¹⁰¹ DSA 87. cikk (2)

¹⁰² DSA 93. cikk (2)

megőrzés és az egyértelműsítés,¹⁰³ valamint az alapvető jogok hatékony védelme.¹⁰⁴ Megőrizte a közvetítő szolgáltatók felelősségi rendszerét meghatározó alapvető szabályokat, így a hármas kategorizálást¹⁰⁵ és az általános nyomkövetési kötelezettség tilalmát¹⁰⁶ is. Tette ezt annak ellenére,¹⁰⁷ hogy az Irányelv 15. cikkében és jelenleg a DSA 8. cikkében megfogalmazott tilalom (a 8. cikk tartalmát tekintve azonos módon tartalmazza ezt a tilalmat) tartalma jelentős kétségeket vetett fel az elmúlt évtizedekben a fenti ügyben szemléltetett kiterjesztő értelmezések okán.

A DSA a tárhelyszolgáltatói kategórián belül továbbá bevezette az online platform fogalmát,¹⁰⁸ vagyis olyan tárhelyszolgáltatás koncepcióját, amely a szolgáltatás igénybe vevőjének kérésére információkat tárol és nyilvánosan terjeszt, kivéve, ha ez a tevékenység egy másik szolgáltatás kisebb vagy kizárólag kiegészítő eleme, vagy a fő szolgáltatás kisebb funkcionális, amely objektív és technikai okokból nem használható az említett másik szolgáltatás nélkül, és az ilyen elem vagy funkcionális másik szolgáltatásba való integrációja nem a rendelet alkalmazhatóságának elkerülésére szolgál.¹⁰⁹ Ezen túl az online platformokon belül kiemelt kötelezettségekkel rendelkeznek a Bizottságtól származó kijelölés folytán az online óriásplatformnak minősített szolgáltatók.¹¹⁰ Első körben, a DSA alkalmazását megelőzően, a saját szolgáltatását online platformszolgáltatásként kategorizáló online platformot üzemeltető szolgáltatók 2023. február 17-ig közzétették felületükön,¹¹¹ hogy online platformszolgáltatásaikat az Unióban havonta átlagosan hányan veszik aktívan igénybe, ez a létszám a közzétételt megelőző 6 hónap átlagaként számítható.¹¹² Ezen önbevalláson alapuló nyilatkozatok alapján a Bizottság 2023. április 25-én – aszerint, mely szolgáltatók érik el az EU-ban a havi 45 millió¹¹³ aktív felhasználót – közzétette a kiindulási 19 szolgáltatót.¹¹⁴ Ezen a listán kezdetektől fogva szerepelnek a legnépszerűbb közösségi médiaszolgáltatók is, így a Facebook, az Instagram és a Twitter is.

¹⁰³ DSA, 2. cikk 3.; (16) preambulumbekkezdés.

¹⁰⁴ DSA (9) preambulumbekkezdés.

¹⁰⁵ DSA 3. cikk g) pont.

¹⁰⁶ DSA 8. cikk.

¹⁰⁷ Gosztonyi 2023. 90-91.

¹⁰⁸ Joris v. H, João P. Q., Naomi A., Ronan F., Ilaria B., Marlene S. 2023. 53.

¹⁰⁹ DSA 3. cikk i) pont.

¹¹⁰ DSA 33. cikk (1).

¹¹¹ DSA 77. preambulumbekkezdés és 24. cikk (2).

¹¹² DSA 24. cikk (2).

¹¹³ DSA 33. cikk (1).

¹¹⁴ <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/list-designated-vlops-and-vloses> (letöltve: 2024.11.24.)

A fenti bizottsági minősítés alapján a DSA hatálya alatt a közösségi média szolgáltatók számára előírt – az alapjogok érvényesülése szempontjából kiemelt – legfontosabb kötelezettségek összefoglalását az alábbi táblázat tartalmazza:

Közvetítő szolgáltatói minőségből fakadó általános kötelezettségek:	egyedüli kapcsolattartó pont kijelölése ¹¹⁵
	szerződési feltételek előírt tartalma (pl. tartalommoderálás céljából alkalmazott valamennyi szabályra, eljárásra, intézkedésre és eszközre – beleértve az algoritmikus döntéshozatalt és az emberi felülvizsgálatot –, valamint a belső panaszkezelési rendszerük eljárási szabályzatára vonatkozó információk) ¹¹⁶
	átláthatósági követelmények (pl. elvégzett tartalommoderálási tevékenységre vonatkozó jelentések) ¹¹⁷
Tárhelyszolgáltatói minőségükből fakadó kötelezettségek:	bejelentési és cselekvési mechanizmus működtetése ¹¹⁸
	korlátozások indokolása ¹¹⁹
Az online platformok további kötelezettségei:	belső panaszkezelési rendszer üzemeltetése ¹²⁰
	peren kívüli vitarendezésben történő részvétel ¹²¹
	megbízható bejelentők általi bejelentések kiemelt kezelése ¹²²
	szélesebb körű átláthatósági követelmények (pl. peren kívüli vitarendezési testületek elé terjesztett viták száma és kimenetele) ¹²³
Az online óriásplatformok különös kötelezettségei:	független ellenőrzésnek történő alávetés ¹²⁴
	átláthatósági célú jelentéstételi kötelezettség (pl. emberi erőforrások meghatározása) ¹²⁵

¹¹⁵ DSA 12. cikk.

¹¹⁶ DSA 14. cikk.

¹¹⁷ DSA 15. cikk.

¹¹⁸ DSA 16. cikk.

¹¹⁹ DSA 17. cikk.

¹²⁰ DSA 20. cikk.

¹²¹ DSA 21. cikk.

¹²² DSA 22. cikk.

¹²³ DSA 24. cikk. és 27. cikk.

¹²⁴ DSA 37. cikk.

¹²⁵ DSA 39. cikk és 42. cikk.

A fenti kötelezettségek kumuláltan terhelik a szolgáltatókat, tehát az online óriásplatform közösségi média szolgáltatóknak valamennyi előírt kötelezettségnek eleget kell tenniük, nemcsak az óriásplatform minősítésből adódó többletelvárásoknak.

6. Konklúzió

A jelen tanulmány számba vette a közösségi média jelenség négy lehetséges jogi szabályozási megközelítését, amely során nyilvánvalóvá vált, hogy napjaink gazdasági óriásainak jogi megítélése a mai napig jelentős fejtörést okoz, valamint, hogy az e szolgáltatók adottságai és hatalma okán eltérő helyzetek eltérő megközelítést igényelhetnek.

A négy kategória közül kettő szinte teljes bizonyossággal kizárható, hiszen a nyilvános fórum elmélet – attól függetlenül, hogy szűk körben a bírói gyakorlat nem veti el teljesen – inkább jogon kívüli értelemben használható. A common carrierként történő besorolás pedig a közösségi média szolgáltatók tartalmakkal szembeni aktivitása, a tartalommoderálás és a tartalmak rendszerezése (rangsorolása) miatt nem tűnik helyénvalónak.

Az Amerikai Egyesült Államok mindenkori értékei közül kiemelt jelentőséggel bír a szólásszabadság védelme, azonban időnként a teljes szabadság a demokratikus civil társadalmat fenyegető helyzeteket teremtett. Ennek ellenére az USA jogrendszerében továbbra is a közösségi média szabályozásának jogi korlátját jelenti többek között az Első Alkotmánykiegészítés, az üzleti titok védelme, illetve az Illő Kommunikációról szóló törvény (CDA) „U.S. Code 47.” cím alatt kodifikált 230. szakasza, ami azt eredményezi, hogy az USA-ban a mai napig nem alakult ki egységes megoldás. Ezzel szemben az Európai Unióban már az Eker. Irányelv hatálybalépése óta egységesebb látszik a rendszer. Ebben a rendszerben az Eker. Irányelvet kiegészítő, elmúlt években hatályba lépett DSA szerint online platformnak minősülnek a közösségi médiaszolgáltatók. Ezt a megközelítést a Bizottság a kijelöléseivel konkretizálta is a 2023 áprilisában közzétett jegyzékében, ezzel egyértelműsítve a közösségi médiát terhelő kötelezettségek és elvárások sorát.

Az Európai Unió megközelítése a 2000-es évek eleje óta kikristályosodni látszik, azonban azt sosem felejthetjük el, hogy a technológiai-gazdasági hatalommal rendelkező piaci szereplők és a jogi szabályozás sosem azonos

tempóban fejlődnek. A jogi szabályozás voltaképpen sosem képes lépést tartani a technológia rapid fejlődésével, így lehet, hogy a jelenlegi uniós megközelítés jelenleg megfelelőnek vagy legalábbis kívánatosnak ígérkezik, azonban nem tudhatjuk, mit hoz a jövő. Az is elképzelhető, hogy valamennyi fenti megközelítés pár év múlva elavultnak tűnik majd és egészen újszerű jogi szabályozásra lesz, lenne szükség.

Felhasznált irodalom

Article 19 (2023): Content moderation and freedom of expression handbook. (Letöltés dátuma: 2024.11.27.; <https://www.article19.org/wp-content/uploads/2023/08/SM4P-Content-moderation-handbook-9-Aug-final.pdf>).

Bhagwat, A. A. (2022): Why Social Media Platforms Are Not Common Carriers. *Journal of Free Speech Law*, 2(127) 128-156. DOI: <https://doi.org/10.2139/ssrn.4187338>

Baker, J. (2023): Expanding the Bounds of the Public Forum Doctrine for It to Apply in the “Modern Public Square[s]” of Today and Tomorrow. *Louisiana Law Review*, 83(2).

Balkin, J.M. (2023): Free Speech versus the First Amendment. *UCLA Law Review*, 70, p. 1206.

Briggs, S. (2018): The Freedom of Tweets: The Intersection of Government Use of Social Media and Public Forum Doctrine. *Columbia Journal of Law and Social Problems*, 52(1).

Candeub, A. (2023): Common Carrier Law in the 21st Century. *Tennessee Law Review*, Forthcoming

Carman Iv, E.F. (2024): Controlling the Narrative: How Social Media Companies Exploit Section 230 Immunity to Censor Online Speech. *SSRN Electronic Journal [Preprint]*. DOI: <https://doi.org/10.2139/ssrn.4724997>.

Castellano, G. (2020): Hargis v. Bevin. *NYLS Law Review*, 64(3), pp. 303–323. (Letöltés dátuma: 2024.11.26.; https://digitalcommons.nyls.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1704&context=nyls_law_review).

Cheung B. (2022): Who Are Meta's Main Competitors? Investopedia. (Letöltés dátuma: 2024.11.27.; <https://www.investopedia.com/ask/answers/120314/who-are-facebooks-fb-main-competitors.asp>).

Coltzer W. (2024): A Private-Public Forum: The Oxymoron of Free Speech on Social Media (Letöltés dátuma: 2024.11.24.; <https://www.wakeforestlawreview.com/2024/01/a-private-public-forum-the-oxymoron-of-free-speech-on-social-media/>).

De Streel, A., Defreyne, E., Jacquemin, H., Ledger, M., Michel, A. (2020): Online Platforms' Moderation of Illegal Content Online. *Study requested by the IMCO Committee*. (Letöltés dátuma: 2024.11.27.; [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/652718/IPOL_STU\(2020\)652718_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/652718/IPOL_STU(2020)652718_EN.pdf)).

Demaske, C. (2020): Public Forum Doctrine and the Internet: A Neoliberal Approach to Speech Protection', *Democratic Communiqué*, 29(2). DOI: <https://doi.org/10.7275/31y5-3p69>.

Eurostat (2024): 59% of EU individuals using social networks in 2023. (Letöltés dátuma: 2024.11.30.; <https://ec.europa.eu/eurostat/en/web/products-eurostat-news/w/ddn-20240319-1>).

Eurostat (2024): Digital economy and society statistics - households and individuals. (Letöltés dátuma: 2024.11.30.; https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Digital_economy_and_society_statistics_-_households_and_individuals).

Flitter, E. (2020): The Interactive Space: Adapting Public Forum Doctrine to Meet the Needs of the Cyber Age', *Widener Law Review*, 26, p. 197. (Letöltés dátuma: 2024.11.25.)

Gey, S.G. (1997): Reopening the Public Forum-From Sidewalks to Cyberspace', *Ohio State Law Journal*. 58.

González Mama, M. (2024): On the metaphor of social media as a public forum in the United States. Technical Report 60. Buenos Aires: Center for Studies on Freedom of Expression (CELE). (Letöltés dátuma: 2024.11.24.;

https://www.palermo.edu/Archivos_content/2024/cele/julio/paper-foro-publico/20240710-on-the-metaphor-of-social-media.pdf).

Gorwa, R. (2024): The Politics of Platform Regulations. *Oxford University Press*. DOI: <https://doi.org/10.1093/oso/9780197692851.002.0004>

Gosztonyi G. (2022): Cenzúra Arisztotelésztől a Facebookig. Budapest: *Gondolat Kiadói Kör Kft.* DOI: <https://doi.org/10.24362/cenzura.gosztonyi.2022>.

Gosztonyi G. (2023): Censorship from Plato to Social Media. The Complexity of Social Media's Content Regulation and Moderation Practices. *Springer*. DOI: https://doi.org/10.1007/978-3-031-46529-1_6.

Gosztonyi G. és Lendvai G. F. (2023): Az Emberi Jogok Európai Bíróságának nagykamarai ítélete a Sanchez kontra Franciaország-ügyben, avagy felelős-e egy politikus a Facebook-falára írt kommentekért. *Állam- és Jogtudomány*. LXIV(3). DOI: <https://doi.org/10.51783/ajt.2023.3.03>.

Grimmelmann, J. (2024): Public Business and Private Accounts. *Communications of the ACM*, 67(9). DOI: <https://doi.org/10.1145/3678596>

Hack, E. (2019): The Marketplace of Twitter: Social Media and the Public Forum Doctrine. *University of Cincinnati Law Review*, 88(1).

Heitmayer, M. (2024): The Second Wave of Attention Economics. Attention as a Universal Symbolic Currency on Social Media and beyond. *Interacting with Computers*, 2024. DOI: <https://doi.org/10.1093/iwc/iwae035>.

Heldt, A.P. (2019): Merging the Social and the Public: How Social Media Platforms Could Be a New Public Forum. *Mitchell Hamline Law Review*. 46(5).

Jackson, B. (2014): Censorship and Freedom of Expression in the Age of Facebook. *New Mexico Law Review*, 44(1).

Koltay A. (2019a): A social media platformok jogi státusa a szólásszabadság nézőpontjából. *In Medias Res*, 2019(1).

Koltay A. (2019b): Az új média és a szólásszabadság - A nyilvánosság alkotmányos alapjainak újragondolása. Budapest: *Wolters Kluwer*.

Koltay A. (2020): Privacy and online gatekeepers. *Mississippi Law Journal*, 89(4).

Kovács A. (2019): A közösségi média jogi minősítésének lehetőségei. In: Országos Bírósági Hivatal (szerk.): Mailáth György Tudományos Pályázat 2018. Díjazott dolgozatok. Budapest

McLaughlin, E. W. (2021): How to Regulate Online Platforms: Why Common Carrier Doctrine is Inappropriate to Regulate Social Networks and Alternate Approaches to Protect Rights. *Fordham Law Review* 90(21).

Medeiros, B. (2022): Reevaluating the Politics of Media Access and the Public Forum Doctrine in the Digital Age. *Journal of Media Law & Ethics*, 10(1).

Merkovity N. (2018): A figyelemalapú politika a közösségi média korában. *Médiatudományi Intézet*.

Meta (2024): Meta Earnings Presentation Q2 2024 (Letöltés dátuma: 2024.11.27.; https://s21.q4cdn.com/399680738/files/doc_financials/2024/q2/Earnings-Presentation-Q2-2024.pdf).

Papp J. T. (2022): A közösségi média szabályozása a demokratikus nyilvánosság védelmében. Budapest: *Wolters Kluwer*.

Reagan, G. (2009): The Evolution of Facebook's Mission Statement. *Observer*. (Letöltés dátuma: 2024.11.27.; <https://observer.com/2009/07/the-evolution-of-facebooks-mission-statement/>).

Saul, D. (2023): Meta Earnings: Record Profits, Sales As Ads Stay Robust During Zuckerberg's 'Year Of Efficiency'. *Forbes*. (Letöltés dátuma: 2024.11.28.; <https://www.forbes.com/sites/dereksaul/2023/10/25/meta-earnings-record-profits-sales-as-ads-stay-robust-during-zuckerbergs-year-of-efficiency/>)

Shanfeld E. (2024): Donald Trump Returns to Posting on X/Twitter After Year-Long Break Ahead of Elon Musk Interview (Elérés dátuma: 2024.11.30.; <https://variety.com/2024/digital/news/donald-trump-returns-x-twitter-1236104163/>).

Szikora T. (2024): Az általános nyomon követési kötelezettség hiányának gyakorlati érvényesülése a közösségi oldalak vonatkozásában. In: Koltay A. – Szikora T. – Lapsánszky A.: *A Vadnyugat Vége? Tanulmányok az Európai Unió platformszabályozásáról.* *Orac Kiadó.* 295-310. DOI: https://doi.org/10.59851/9789632586328_14.

Tatár A. (2018): A tárhelyszolgáltatók körében felmerülő felelősségi kérdésekről. (Letöltés dátuma: 2024.11.10.; https://nmhh.hu/dokumentum/203063/Tatar_Attila_A_tarhelyszolgáltatok_koreben_felmerulo_felelossegi_kerdesekrol.pdf)

Van Hoboken, J. V., Quintais, J. P., Appelman N., Fahy, R., Bury, I., Straub, M. (2023): Putting the Digital Services Act into Practice Enforcement. Access to Justice, and Global Implications. Verfassungsblog gGmbH. DOI: <https://doi.org/10.17176/20230208-093135-0>.

Vanian J. (2024): Meta misses on user growth, warns of 2025 jump in AI spending. *CNBC*. (Letöltés dátuma: 2024.11.27.; <https://www.cnbc.com/2024/10/30/meta-q3-earnings-report-2024.html#:~:text=Meta%20said%20it%20is%20expecting,analyst%20consensus%20of%20%2446.3%20billion>).

Dr. Kaszás Dóra

ELTE ÁJK Nemzetközi Jogi Tanszék

Témavezető: Dr. Kajtár Gábor egyetemi tanár

DOI: <https://doi.org/10.55052/themis.2024.2.29>

Értelmezési keretrendszerek nemzetközi szervezetek tanulmányozásához

(Frameworks for examining international organizations)

Absztrakt

A tanulmány a nemzetközi szervezetek vizsgálatának elsődleges fogalmi kereteit azonosítja a nemzetközi intézményi jog funkcionalista, illetve konstitucionalista megközelítésére, valamint a globális közigazgatási jog szempontjaira szorítkozva. Bemutat két modellt: Sarooshi az állami szuverenitás transzferének változatai alapján csoportosító, illetve Epstein közgazdaságtani racionalitást előtérbe helyező elméletét, majd a nemzetközi szervezetek normaalkotó tevékenységének legitimációs problémáira adott globális közigazgatási jogi megközelítést tekinti át.

Kulcsszavak: nemzetközi szervezetek, nemzetközi jog, nemzetközi intézményes jog, globális igazgatási jog, ENSZ

Abstract

This research reviews the literature on frameworks available to examine International Organizations. The paper considers the functionalist and constitutionalist approaches influencing international institutional law and compares it to the global administrative law approach. After Sarooshi's typology of conferral of powers of states to IOs, the model of Epstein is explored on delegation. The paper ends with an overview of the legitimacy issues of "lawmaking" by International Organizations.

Keywords: *international organizations, international law, international institutional law, global administrative law, united nations*

Bevezetés

Az elmúlt évszázadban megjelenő kihívások jellege és volumene megváltozott, egyre gyakrabban szükséges a határokon átívelő kezelésük, amire a vesztfáliai nemzetállamok önállóan nem képesek. Az államhatárokon keresztül, megnövekedett gazdasági és társadalmi interakcióknak megfelelően a nemzetközi kapcsolatokban a nemzetközi szervezetek szerepe és funkciói jelentős fejlődésen mentek keresztül. Jelen írás célja feltérképezni a nemzetközi szervezetek működésének és igazgatásának megismeréséhez vezető iskolákat a teljesség igénye nélkül.

A tanulmány első részében a nemzetközi szervezetek igazgatása vizsgálatának elsődleges fogalmi kereteit azonosítom a nemzetközi intézményi jog funkcionalista, illetve konstitucionalista megközelítésére, valamint a globális közigazgatási jog szempontjaira szorítkozva. A liberális, a konstruktivista, a pozitivisták, valamint a kritikai megközelítések beemelése nem tárgya a dolgozatnak.

Az elméleti fejezetet követően két rendkívül eltérő, azonban céljában azonos, a nemzetközi szervezetek működésének megismeréséhez közelebb hozó modellt ismertetek: Sarooshi az állami szuverenitás transzferének változatai alapján csoportosító, illetve Epstein közgazdaságtani racionalitást előtérbe helyező modelljeit.

Végül a nemzetközi szervezetek normaalkotó tevékenységének legitimációs problémáira adott globális közigazgatási jogi megközelítést tekintem át.

I. Nemzetközi szervezetek igazgatásának vizsgálata – fogalmi keretek

Az egy államon belül megoldhatatlan problémák tudatosodásával növekedett az igény a nemzetközi együttműködés iránt, ami a nemzetközi jog tartalmában és szerkezetében is változásokat hozott. Jelentős *tartalmi* átalakulás eredménye, hogy a mai nemzetközi jog tartalmaz olyan területeket, amelyek korábban kizárólagos állami hatáskörbe tartoztak, ilyenek például a kereskedelem- és monetáris politika, az emberi jogok, a nemzetközi büntetőjog vagy a környezetvédelem. A nemzetközi jog szerkezeti felépítését illető változás, hogy különösen 1945 óta a nemzetközi

együttműködés jelentős részben nemzetközi szervezeteken keresztül valósul meg.¹

A realista nemzetközi jogi megközelítés a nemzetközi tanulmányok fogalmi keretével az államhatalom, az államérdek felől értelmezi a nemzetközi szervezetek tevékenységét. Hans Morgenthau számára a nemzetközi szervezet annyira erős, amennyire a tagjai azok, és annyi hatása van, amennyit a legerősebb tagállamai használnak saját érdekeik előmozdítására.² A realista elméletek a szervezeten belüli legnagyobb hatalommal rendelkező államokra fókuszálnak.

1. Nemzetközi intézmények joga

A nemzetközi intézmények joga (*international institutional law*) a nemzetközi szervezetek jogállásával, szervezetével és működésével kapcsolatos szabályokat foglalja magában. A vertikálisan strukturált állami rendszerekhez képest a nemzetközi közösség horizontálisan tagolt. Ezen a horizontális rendszeren belül a nemzetközi szervezetek mégis egyfajta vertikális viszonyrendszert keletkeztetnek. Ennek az analógiának a mentén Blokker a nemzetközi intézményi jogot a nemzeti jogrendszerek alkotmányjogával és közigazgatási jogával állítja párhuzamba.³ Az állami szuverenitás magyarázza egyrészt az egységes belső jogrendszert, másrészt a nemzetközi közösség töredezettségét a különféle szervezetek tekintetében, amelyek mind saját megállapított szabályaik mentén működnek. Az ezekre a szervezetre vonatkozó szabályok szisztematikus vizsgálatával foglalkozik a nemzetközi intézményi jog.

Az intézményi jog azon a funkcionalista alapon nyugszik, amely azt vélelmezi, hogy a nemzetközi szervezetek az ellátandó feladataik, funkcióik köré épülnek, ami a nemzetközi együttműködés, tehát fogalmilag jóhiszemű. Ebből következik, hogy az ezeket szabályozó jognak a nemzetközi szervezetek működését kell elősegíteni.⁴

¹ Henry G. Schermers, Niels M. Blokker: *International Institutional Law*. Sixth Revised Edition, §8, DOI: <https://doi.org/10.1163/9789004381650>

² Fonseca Júnior, G., & Uziel, E.: *Realist Dystopia - Hans Morgenthau and the Changing Role of the United Nations in World Politics*. *Contexto Internacional*, 44(3), e20210025, 2022. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0102-8529.20224403e20210025>

³ Blokker §12

⁴ Jan Klabbers: *Schermers' Dilemma*. *The European Journal of International Law*, Vol. 31 no. 2, EJIL 31 (2020), 565.

a) Funkcionalista megközelítés

A funkcionalizmus abból indul ki, hogy a tagállamok olyan funkciókat delegálnak egy szervezetre, amelyek több államot érintenek, és felruházzák szervezetüket a funkció végrehajtásához szükséges jogosítványokkal. Ennek alapján a hatáskör és azzal járó felelősség vagy az államoknál van, vagy a szervezetnél. Ez a letisztult, átfedésektől mentes elmélet a gyakorlatban nem ennyire egyértelmű. Klasszikus példa a nemzeti hatáskörök gyakorlásának ütközése a közösségi joggal.⁵ Azzal azonban, hogy a funkcionalizmus az államokra és a nemzetközi szervezetekre fókuszál, gyakran figyelmen kívül hagyja az egyént, akinek jogaira hatással van ezeknek az alanyoknak a tevékenysége. Ezért nem tud értelmezéssel szolgálni a nemzetközi szervezetek felelősségére, elszámoltathatóságára. A *Cambridge Companion to International Organizations Law* értékelése szerint a nemzetközi szervezetek hatalmának növekedése – amit a funkcionalizmus mint elméleti eszköz lehetővé tett, de nem korlátoz megfelelően – hozzájárult szervezetek legitimációs válságához.⁶

b) Konstitucionalista értelmezés

A konstitucionalista megközelítés abból indul ki, hogy a közhatalom minden gyakorlása csak akkor és olyan mértékben legitim, ha azt az alkotmány- illetve a közigazgatási jog alkotja, korlátozza és irányítja.⁷ Olyan anyagi jogi sztenderdeket biztosítanak a szervezetek, mint az emberi jogok védelme, az átláthatóság, a jogorvoslat stb. A nemzetközi jogi konstitucionalizmus olyan globális jogközösség létét igyekszik bizonyítani, amely a közhatalmat közös értékek mentén és a közjó érdekében formálja és irányítja.⁸ A *Cambridge Companion* a nemzetközi szervezeteket tekintve két nagy előnyét azonosítja a konstitucionalizmusnak. Az egyik, hogy ez a megközelítés figyelembe veszi a kevésbé formalizált szerveződések is, nem csak a nemzetközi szervezeteket, a másik pedig, hogy – szemben a funkcionalizmussal – vizsgálatának középpontjába kerülhet az egyén.

Kézenfekvő példa az ENSZ Alapokmány, ami tartalmi és szervezeti szabályrendszerével emlékeztet a nemzeti alkotmányokra. Bár nincs a belső jogi alkotmányokhoz hasonló rendelkezés a hatalmi ágak szétválasztásáról, rendelkezik az ENSZ fő szerveinek kormányzásáról, azok egymáshoz való viszonyáról, az alapjogok tételes felsorolása helyett általánosságban szól az

⁵ Klabbers, 578.

⁶ Angelo Golia Jr and Anne Peters: *The Concept of International Organization. The Cambridge Companion to International Organizations Law.* szerk.: Jan Klabbers, Cambridge University Press 2022, 31.

⁷ Schermers, Henry G. – Blokker, Niels M.: *International Institutional Law*, Sixth Revised Edition, §13B

⁸ Chronowski Nóra: Alapjogvédelem, nem csak uniós fokon. *Fundamentum*, 2009. 1. szám

emberi jogok tiszteletben tartásának előmozdításáról, ezeket pedig a különböző emberi jogi egyezmények részletezik.⁹ A konstitucionalista megközelítés magyarázza, miért olyan problematikusak az ENSZ Biztonsági Tanács által elrendelt, egyéneket célzó, de független felülvizsgálat, jogorvoslati lehetőség nélküli pénzügyi szankciók.¹⁰ Nemzetközi szervezetek közül ugyanakkor rendkívül kevés – az ENSZ és az EU a két legjelentősebb – rendelkezik olyan jelentős politikai hatalommal, amelyre a közhatalomgyakorlás konstitucionalista sztenderdjei alkalmazhatóak.

Megjegyzendő továbbá, hogy a nemzetközi szervezetek alkotmányos és adminisztratív kötelezettségei aligha vezethetők vissza a nemzetközi jog hagyományos forrásaira, illetve a belső jogban használt fogalmak átültetése a nemzetközi szervezetek vizsgálatára nem lehet automatikus.

2. Globális közigazgatási jog

Míg a konstitucionalizmus a nemzetközi közösség alapvető szabályai felől vizsgálódik, addig a globális közigazgatási jog (*global administrative law*) olyan kérdésekkel foglalkozik, mint a globális kormányzás adminisztratív vonatkozásai, az igazgatási értékek globalizációja, a tisztességes eljárás követelményeinek globalizálódása, az igazgatási aktusok és a demokratikus legitimitáció nemzeti szinten túlmutató összefüggései, a nemzetközi szervezetek igazgatása és ennek összekapcsolódása a nemzeti szinttel, a globális szabályozási és igazgatási struktúrák működése, az informális kormányközi szabályozási és igazgatási együttműködések, a hibrid és tisztán magán transznacionális igazgatási hálózatok, a nemzetközi közbeszerzés, a verseny és a befektetővédelem adminisztratív eszközei stb¹¹. Az NYU kutatócsoportjának megközelítésében a globális közigazgatási jog lefedi mindazon szabályokat és eljárásokat, amelyek elősegítik a globális közigazgatás elszámoltathatóságát, különös tekintettel a közigazgatási struktúrákra, az átláthatóságra, a közigazgatási eljárásban részt vevő szereplőkre, az indokolt döntéshozatal elveire és a felülvizsgálati mechanizmusokra.¹²

⁹ Egyesült Nemzetek Alapokmánya, 1. cikk (3)

¹⁰ Vö. az Elsőfokú Bíróság Ahmed Ali Yusuf és Al Barakaat International Foundation kontra Tanács és Bizottság ügyben 2005. szeptember 21-én hozott T-306/01. sz. ítélete (EBHT 2005., II-3533. o.) és az Európai Bíróság Yassin Abdullah Kadi és Al Barakaat International Foundation kontra Tanács és Bizottság, C-402/05.P. és C-415/05.P. sz. egyesített ügyekben 2008. szeptember 3-án hozott ítélete

¹¹ Chronowski, Nóra: A közjogtudomány helyzetéről: globális és lokális hatások között. *Glossa Iuridica*, 2018/1-2., 9-19.

¹² Research Project on Global Administrative Law, NYU School of Law Institute for International Law and Justice; Benedict Kingsbury, Nico Krisch, and Richard B. Stewart: *The Emergence of Global. Law and*

Blokker összehasonlításában a globális közigazgatási jog szűkebb, mint az intézményi jog, mert nem minden vetületével foglalkozik a nemzetközi szervezeteknek, nem vizsgálja például a tagság, a döntéshozatali eljárás, a jogállás kérdéseit. Kiterjedtebb ugyanakkor, mert nem csupán a nemzetközi szervezeteket tanulmányozza, hanem mindenféle formáció által kibocsátott szabályokat és döntéseket.¹³

A nemzetközi igazgatási jog (*international administrative law*) kifejezést a munkaügyi törvényszékek, belső eljárások, nemzetközi munkaügyi bíróságok a nemzetközi szervezetek tisztségviselőinek személyügyi viszonyaira vonatkozó joganyag értelemben használják ítéleteikben. Shinichi Ago szerint roppant félrevezető a nemzetközi munkaügyi bíróságok ítéleteiben a nemzetközi igazgatási jogra hivatkozás, tekintettel arra, hogy ez leszűkítő értelmezés, és a nemzetközi szervezetek egyéb igazgatási vonatkozású joganyagát is illetné az elnevezés.¹⁴

3. A német közjogi iskola

Az amerikai, globális közigazgatási jogi iskola mellett megkerülhetetlen a témában Armin von Bogdandy műhelye Heidelbergben. A közjogot érintő strukturális változások kutatása során vizsgálják a globális kormányzás (*global governance*) koncepciójának alkalmazhatóságát a nemzetközi közhatalom-gyakorlásra. A globális kormányzás négyelemű karakterisztikáját állítja fel von Bogdandy: a globális kormányzás amellett, hogy felismeri a nemzetközi szervezetek fontosságát, a növekvő informalitás felé fordulást jelenti. Áthelyezi a hangsúlyt a szereplőről a struktúrákra és eljárásokra, valamint hangsúlyozza a kormányzati tevékenység többszintűségét, túllép a nemzeti-nemzetközi, nemzetek feletti kategorizáláson.¹⁵ Ez az elmélet túlmutat a realista, államközpontú megközelítésen, azonban számos legitimációs kihívással küzd az egyéni jogok, a kollektív önrendelkezés, valamint a globális igazságszolgáltatás szempontjából.¹⁶ Von Bogdandy ezen túlmutatva a közhatalom gyakorlása

Contemporary Problems 68(3) (Summer - Autumn, 2005), Vol. 68, No. 3/4, pp. 15-61, Duke University School of Law, 28. <https://scholarship.law.duke.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1361&context=lcp> (Letöltés: 2024. november 30.)

¹³ Blokker, §13I

¹⁴ Shinichi Ago, What is 'International Administrative Law'? The Adequacy of this Term in Various Judgments of International Administrative Tribunals. The Role of International Administrative Law at International Organizations. szerk. Peter Quayle, AIIB Yearbook of International Law, volume 3, Brill Nijhoff

¹⁵ Bogdandy, Armin von, Dann, Philipp and Goldmann, Matthias: Developing the Publicness of Public International Law: Towards a Legal Framework for Global Governance Activities. German Law Journal Vol. 09. No.11. 1375-1400, Cambridge University Press <https://doi.org/10.1017/S2071832200000511> 1378.

¹⁶ Vö. az ENSZ Biztonsági Tanács által elrendelt, egyéneket célzó, független felülvizsgálat, jogorvoslati

felől vizsgálja a nemzetközi szervezetek, amelyre alkalmatlannak tartja a *global governance* keretrendszer, figyelemmel a formális és informális, a köz- és magán közötti határvonalak elmosására. A közjogi iskola szerint a nemzetközi szervezetek hasonló hatással bírnak, mint a belső jog, egyrészt mert terepet szolgáltatnak az egyezmények és egyéb jogi kötőerővel bíró dokumentumok kitárgyalására, másrészt mert közösségi nyomást helyeznek az érintett szereplőkre a felülvizsgálati mechanizmusok révén.¹⁷

4. Belső jogi fogalmak és analógiák használata nemzetközi szervezeteknél

Belső jogban használt fogalmak átültetése a nemzetközi szervezetek vizsgálatára nem mentes a kihívásoktól. Ahogyan a nemzeti szuverén él a hatalmával, bizonyos értékek képviselése elvárható, mint a legitimitás, az elszámoltathatóság, az átláthatóság, a jogorvoslati lehetőség, amelyek a szuverenitás alapját képezik. Ezeknek a fogalmaknak és értékeknek a használata olyan nemzetközi szervezetek vizsgálata esetében, amelyek részleges szuverén hatalmat gyakorolnak, indokolt lehet, hiszen hasonló hatalomgyakorlást végeznek, ami az egyének jogaira is hatással van. Ilyen az ENSZ szervezetén belül a Biztonsági Tanács például, amely a VII. cikk alkalmazása során a pénzügyi szankciók kivetésével egyéneknek okoz jogkövetkezményt. Mi biztosít legitimitást egy ilyen döntésnek? Információval szolgál a döntéshozó szervezet tagsági körének vizsgálata, az alkalmazott eljárások és a szervezeti kultúra.

Dan Sarooshi annak vizsgálatakor, milyen mértékben alkalmas a belső közjogi, közigazgatási jogi analógiák használata a nemzetközi szervezetek tekintetében, két okból zárja ki az automatikus átültetést. Egyrészt amikor az államok nemzetközi szervezetet hoznak létre, beleegyeznek abba, hogy bizonyos közös kötelezettségeket vállaljanak, amelyek a szerződésből erednek. Mint ilyen, nem feltételezhető, hogy a szerződést eltérő módon kell alkalmazni a tagállamokra, azok közigazgatási jogi rendszerétől függően. Álláspontja szerint egy belső közjogi elv csak akkor alkalmazható vitán felül a kormányzati hatalom nemzetközi szervezet általi gyakorlására, ha ez az elv több tagállam nemzeti köz- és közigazgatási jogi rendszerében az adott hatalomra vonatkozóként azonosítható, mivel csak akkor tekinthető általános jogelvnek és így a nemzetközi szervezetekre

lehetőség nélküli pénzügyi szankciók, ld. a 9. lábjegyzetet.

¹⁷ Alvarez, José E.: Frameworks for Understanding the International Labour Organization and Its Impact. July 2019, New York University School of Law, Public Law & Legal Theory Research Paper Series, Working Paper No. 19-27. Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=3426754>

alkalmazandó formális jogforrásnak. Másrészt a nemzetközi szervezet alapokmánya önmaga meghatároz korlátokat a vonatkozó hatalmi jogosítványok gyakorlásához, amelyek fogalmilag kizárhatják a belső jogi analógiát.¹⁸

II. Nemzetközi szervezetek működése – modellek

1. Az államhatalom átadását központba állító elmélet: Sarooshi szuverenitástranszfer tipizálása

Attól függően, hogy egy állam milyen mértékben adta át hatáskörét a szervezetnek, Sarooshi megkülönbözteti a megbízási-ügynöki jogviszony (*agency*), a delegálás (*delegation*) és az átadás (*conferral*) kategóriáit. Ezek nem kizárólagosan vannak jelen, a szervezet a különböző transzfertípusok keveredéséből áll össze. Legritkább a megbízással létrejövő, szoros ügynöki jogviszony tagállam és szervezet között, inkább önálló nemzetközi jogalanyisággal rendelkező szervezeteket hoznak létre, amelynek keretein belül a tagállamok nem úgy felelősek a szervezet jogsértéseiért, mint egy ügynöki kapcsolatban.¹⁹

Annak megállapításához, hogy a hatáskört milyen mértékben adják át az államok, három jellemzőt határoz meg Sarooshi. Az első jellemző a transzfer visszafordíthatósága. Az átruházás visszafordíthatósága a megbízási és delegálás tekintetében egyértelmű, az átadás akkor fordítható vissza, ha az átadó állam megőrizte jogalanyiságát.

Második jellemző az, hogy az államok milyen mértékben tartják fenn az ellenőrzést a szervezet hatáskör-gyakorlása felett. Ez egyrészt az államok általi közvetlen ellenőrzést jelenti – ami csak az ügynöki jogviszonynál lehetséges –, másrészt érinti a nemzetközi szervezet döntésének belső jogrenden belüli végrehajtása feletti ellenőrzést. Minél kiterjedtebb vagy nagyobb mértékű a nemzetközi szervezetre átruházott hatáskör, annál kisebb a szervezet döntéshozatali folyamatain kívüli, tagállamok által gyakorolható közvetlen ellenőrzés mértéke. Mégis, mivel az állam nagyobb mértékben ruházza át a hatásköröket egy szervezetre, gyakran jobban

¹⁸ Sarooshi, Dan: *International Organizations and their Exercise of Sovereign Powers*. Oxford University Press 2005, Chapter 1, 16. *The Role of Domestic Public Law Analogies in the Law of International Organizations*. *International Organizations Law Review*, Volume 5: Issue 2

¹⁹ Vö. ILC Draft Articles on the Responsibility of International Organizations

igyekszik az állam – sokszor a megnövekedett belpolitikai nyomás eredményeként –, hogy megpróbálja ellenőrizni a szervezet döntéseit.²⁰

A harmadik szempont, hogy a nemzetközi szervezet kizárólagosan rendelkezik-e az átruházott hatáskörök gyakorlásának jogával, vagy az államok fenntartották-e a jogot a jogkörnek a szervezettel egyidejű gyakorlására. Ügynöki kapcsolat és delegáció esetén az államok fenntartják a jogot arra, hogy a szervezet hatáskörének gyakorlásával egyidejűleg és attól függetlenül is gyakorolhassák az adott jogkört, míg átruházás esetén a szervezet az egyedüli helye az átruházott hatáskörök törvényes gyakorlásának. Ez a jellemző nagyrészt azzal függ össze, hogy a tagállamok milyen mértékben fogadták el, hogy egy szervezetre átruházott hatáskör gyakorlásából eredő kötelezettségeket magukra nézve kötelezőként ismerik el, mennyiben hagyják figyelmen kívül a szervezettől származó döntések végrehajtását.

A Sarooshi által felállított kategóriák közötti határvonalak nem élesek, előfordulhatnak esetek, amelyek a skálán szomszédos kategóriák elemeit közösen hordozzák. A tipizálás azonban azzal, hogy a konkrét módszerekre fókuszál, amelyekkel az államok a szuverén hatáskörök gyakorlását átruházzák a nemzetközi szervezetre, informálja az állami döntéshozókat arról is, milyen módon lehet reagálni a nemzetközi szervezet döntéseire. Szuverén hatáskörök delegációja vagy átadása esetén kevesebb eszköz áll rendelkezésre, mint a közvetlenül irányított ügynöki kapcsolatban: ilyenek lehetnek az alapokmány módosítása, ultra vires cselekmények vagy hatalommal való visszaélés esetén az egyoldalú pénzügyi következmények, a hatáskör-átruházás megszüntetése vagy a kitartó tiltakozás (*persistent objection*).

2. Közgazdaságtani megközelítés: Epstein modellje a nemzetközi szervezet egyensúlyi helyzetéről

A keresleti oldali méretgazdaságosság (hálózati externáliák) közgazdaságtudományi fogalom azt a jelenséget írja le, amikor egy szolgáltatásból származó érték vagy hasznosság a kompatibilis termékek felhasználóinak számától függ. Ezek általában pozitív hatások, amelyek azt eredményezik, hogy egy adott felhasználó annál nagyobb értéket kap egy termékből, minél több felhasználó csatlakozik a hálózathoz. Nem kötelező a tagság nemzetközi szervezetekben, azonban az államok önkéntesen csatlakoznak a hálózati hatások miatt, mint pl. a szabad kereskedelem, a

²⁰ Sarooshi 2005, 31.

nukleáris non-proliferációnak köszönhető biztonság stb. Minél több állam tagja egy nemzetközi szervezetnek, annál nagyobbak az előnyök minden tag számára. Fordítva azonban egy kulcsszereplő tagállam távozásnak is jelentős hatása van, akár kilépési hullámot is elindíthat, ahogyan az például az USA UNESCO-ból történt kilépését követően történt az Egyesült Királyság és Szingapúr kilépésével.²¹ David Epstein a hálózati hatás és szabad kilépés közgazdaságtani háttérével felállított modellje szerint a szervezet által kitűzött policy célok hatással vannak a tagságra, és annak változása változást eredményezhet a tagságban is. A nemzetközi szervezetekben való tagság önkéntes, így az államok addig maradnak tagok, amíg legalább annyi előnyük származik a tagságból, mint amennyit önállóan elérnének. Akkor van egyensúlyi állapotban egy nemzetközi szervezet, amikor a lehető legnagyobb fenntartható tagsággal rendelkezik.²² Az ENSZ BT tagságának bővítésére irányuló számtalan kezdeményezés segítene a földrajzi reprezentáció, a horizontális aránytalanság problémáján, azonban a szerv hatékony működésére korántsem jelentene garanciát, különösképp amennyiben az új állandó tagok is vétőjogot kapnak.

III. Nemzetközi szervezetek "jogalkotásának" legitimációs problémái

Napjainkban nemzetközi szervezetek politikai szervei hoznak normatív hatással bíró döntéseket, amelyeknek nincsenek hivatalosan jogalkotási hatásköreik. Alvarez szerint el kell fogadni, hogy új formáit hoztuk létre a globális jogalkotásnak, ami a nemzetközi szervezetek politikai szervei, az államok és egyéb nem állami szereplők interakciójából keletkezik. A nemzetközi szervezeteknek ez a terméke túlmutat azon, amit létrehozatalukkor terveztek, megkérdőjelezve a legitimációját.

Ez az új típusú kormányzás több kihívást hordoz. Egyrészt vertikálisan a legitimáló kapcsolat hiánya a belső jogi és nemzetközi jogalkotás között demokratikus deficitet eredményez, másrészt horizontálisan, a nemzetközi szervezetek nagyrésze a nyugati világ által dominált, így nem kiegyensúlyozott. Harmadrészt, ettől nem függetlenül, a szervezetek ideológiailag meghatározottak eljárásaikat, illetve tartalmi kimenetelüket

²¹ UNESCO Executive Board, Report by the Director-General on Budget Adjustments 6 (1997), <http://unesdoc.unesco.org/images/0010/001087/108711E.pdf>

²² Epstein, David and O'Halloran, Sharyn: Sovereignty and Delegation in International Organizations. Law and Contemporary Problems, Vol. 71, No. 1, The Law and Politics of International Delegation (Winter, 2008), 77-92. (16 pages), Duke University School of Law

tekintve is. A feminista kritika megjegyzi, hogy a férfiak által irányított országok férfi domináns preferenciákat alkalmaznak a nemzetközi szervezetek tekintetében is.²³ Negyedrészt a 'megbízó' tagállam elvárásai és a 'megbízott' szervezet tevékenysége közötti, gyakorlatban megjelenő különbség (*principal-agent* probléma) jelent kihívást ebben az új típusú kormányzási helyzetben.²⁴

Két szélsőséges álláspontot képvisel Anne Marie Slaughter elmélete a kvázi új középkorról, valamint az európai nemzetközi jogászok államfelelősség mintájára megalkotandó nemzetközi szervezetek felelősségi modellje.

Slaughter *New World Order* című munkájában kifejtett transznacionális hálózat legfőbb szereplői nem a nemzetközi szervezetek és az államok, hanem annak részei, határokon átnyúló szabályozóként. A vesztfáliai békét megelőző világrendre hajazó középkoriasított modell kerüli a formalizált intézményeket, így oldva meg a legitimáció problémáját.²⁵

A pozitivista európai megközelítés értelmében a nemzetközi szervezetek teljes jogalanyisággal rendelkeznek a nemzetközi jogban, ennek megfelelően szükséges számukra is a felelősségi szabályozást létrehozni, az államfelelősség mintájára. Az ILC „Tervezett cikkek a nemzetközi szervezetek felelősségéről” (*Draft Articles on the Responsibility of International Organizations*, DARIO) vegyes fogadtatásban részesült szakmai körökben. Ahogyan José E. Alvarez, az NYU globális igazgatási joggal foglalkozó kutatója sem mulaszt el egyetlen alkalmat sem kifejezni elégedetlenségét a cikkekkel kapcsolatban.²⁶ Értékelése szerint a lehetséges ígéretes válaszok keresésekor érdemes differenciálni a különböző szervezetek különféle vertikális demokratikus deficitjei tekintetében. Nem minden szervezetet érint a részvételi jogok korlátozása vagy a demokratikus tárgyalási folyamatok hiánya, de amelyeket igen, ott a nagyobb átláthatóságot, az NGO-k számára biztosított nagyobb hozzáférést javasolja. A horizontális jellegű kritikákra a súlyozott szavazat, a BT-n belüli vétóhasználati jog korlátozása mellett a szervezeteken belüli jobb eljárások, a felvétel, a büntetés-jutalmazás, az intézményen belüli fékek és ellensúlyok tekintetében akár a szervezeten belüli hatalmi ágak

²³ A szervezet mindennapi működéséből hozott klasszikus példa a több rétegben, sálban didergő női diplomaták az ENSZ székház tárgyalótermeiben, az öltönyös férfiak hőérzetéhez igazított munkahelyi klimatizálás következményeként

²⁴ Alvarez, José E.: *Governing the World: International Organizations as Lawmakers*. 31 *Suffolk Transnat'l L. Rev.* 611 2007-2008.

²⁵ Alvarez, José E. 2007-2008, 612.

²⁶ Alvarez, José E.: *Revisiting the ILC's Draft Rules on International Organization Responsibility*. *Proceedings of the Annual Meeting (American Society of International Law)*, Vol. 105, *Harmony and Dissonance in International Law* (2011), 344-348.; José E. Alvares, 2007-2008.

elválasztása, a szervezetek konzultációja egymás között és együttműködése lehet megoldás.

A Kingsbury által vezetett NYU kutatócsoport megállapításai szerint a legitimációs szakadékra a nemzetközi közigazgatási jogban megjelenő alapelvek jelenthetik a megoldást, pl. kötelező indokolás a döntésekben, jogorvoslat, illetve az eljárásban formális részvételi jogosítványok biztosítása.

Összegzés

A nemzetközi jogon belül külön területként azonosított nemzetközi szervezetek joga számos megközelítési módot kínál a nemzetközi intézmények vizsgálatára. A realista államközpontú, hatalomorientált elméletek mellett a funkcionalista megközelítések túlmutatnak a hagyományos megbízó-ügynök szerepkörön és egyfajta nemzetközi kormányzatiság megmutatkozását kutatják. A szerteágazó szakirodalomból önkényesen kiragadott példák bemutatása jelzi a nemzetközi szakirodalom sokszínű megközelítési módját, amellyel ezen szervezetek működését igyekszik megérteni.

Felhasznált irodalom

Könyvek

Klabbers, Jan (ed.): *The Cambridge Companion to International Organizations Law*. Cambridge University Press 2022,

Katz Cogan, Jacob, Ian Hurd, and Ian Johnstone (eds): *The Oxford Handbook of International Organizations*. Oxford Handbooks (2016)

Schermers, Henry G. – Blokker, Niels M.: *International Institutional Law*. Sixth Revised Edition

Sarooshi, Dan: *International Organizations and their Exercise of Sovereign Powers*. Oxford University Press 2005

Alvarez, José E.: *International Organizations as Lawmakers*. Oxford University Press 2005

Tanulmányok, cikkek

Alvarez, José E.: *Governing the World: International Organizations as Lawmakers*. 31 Suffolk Transnat'l L. Rev. 611. 2007-2008.

Alvarez, José E.: *International Organizations: Then and Now*. The American Journal of International Law, Apr., 2006, Vol. 100, No. 2 (Apr., 2006), pp. 324-347. DOI: <https://doi.org/10.1017/S0002930000016687>

Alvarez, José E.: *Revisiting the ILC's Draft Rules on International Organization Responsibility*. Proceedings of the Annual Meeting (American Society of International Law), Vol. 105, Harmony and Dissonance in International Law (2011), pp. 344-348. DOI: <https://doi.org/10.5305/procanmeetasil.105.0344>

Alvarez, José E.: *Frameworks for Understanding the International Labour Organization and Its Impact*. July 2019, New York University School of Law, Public Law & Legal Theory Research Paper Series, Working Paper No. 19-27. Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=3426754>

Bogdandy, Armin von, Dann, Philipp and Goldmann, Matthias: *Developing the Publicness of Public International Law: Towards a Legal Framework for Global Governance Activities*. German Law Journal Vol. 09. No.11. 1375-1400, Cambridge University Press. DOI: <https://doi.org/10.1017/S2071832200000511>

Chronowski, Nóra: *A közjogtudomány helyzetéről: globális és lokális hatások között*. Glossa Iuridica, 2018/1-2., 9-19.

Epstein, David – O'Halloran, Sharyn: *Sovereignty and Delegation in International Organizations, Law and Contemporary Problems*. Vol. 71, No. 1, The Law and Politics of International Delegation (Winter, 2008), pp. 77-92, Duke University School of Law

Fonseca Júnior, G., & Uziel, E.: *Realist Dystopia – Hans Morgenthau and the Changing Role of the United Nations in World Politics*. *Contexto Internacional*, 44(3), e20210025, 2022. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0102-8529.20224403e20210025>

Gallie, Walter Bryce 1956. „*Essentially Contested Concepts*.” Proceedings of the Aristotelian Society Vol. 56, 167–198. DOI: <https://doi.org/10.1093/aristotelian/56.1.167>

Kingsbury, Benedict – Krisch, Nico – Stewart, Richard B.: *The Emergence of Global Administrative Law*, The Emergence of Global Administrative Law (Summer - Autumn, 2005), Vol. 68, No. 3/4, pp. 15-61, Duke University School of Law. DOI: <https://doi.org/10.2139/ssrn.692628>

Scholten, Miroslava – van Rijsbergen, Marloes: 'The *ESMA-Short Selling* Case: Erecting a New Delegation Doctrine in the EU upon the *Meroni-Romano* Remnants'. *Legal Issues of Economic Integration* 41, no. 4 (2014): 389–406. DOI: <https://doi.org/10.54648/LEIE2014022>

Klabbers, Jan: *Schermers' Dilemma*. *The European Journal of International Law* Vol. 31 no. 2, EJIL 31 (2020). DOI: <https://doi.org/10.1093/ejil/chaa031>

Lake, David: *The New Sovereignty in International Relations*. *International Studies Review* (2003) 5, 303-323. DOI: <https://doi.org/10.1046/j.1079-1760.2003.00503001.x>

Sarooshi, Dan: *The Essentially Contested Nature of the Concept of Sovereignty: Implications for the Exercise by International Organizations of Delegated Powers of Government*. 25 Michigan. *Journal of International Law*. 1107 (2004)

Sarooshi, Dan: *The Role of Domestic Public Law Analogies in the Law of International Organizations*, *International Organizations Law Review*, Volume 5: Issue 2. DOI: <https://doi.org/10.1163/157237409X415958>

Shinichi Ago: *What is 'International Administrative Law'? The Adequacy of this Term in Various Judgments of International Administrative Tribunals*. *The Role of International Administrative Law at International Organizations szerk.* Peter Quayle, *AIIB Yearbook of International Law*, volume 3, Brill Nijhoff

Nemzetközi szerződések, nemzetközi szervezetek dokumentumai

A More Secure World: Our Shared Responsibility (Report of the High-Level Panel on Threats, Challenges and Change) UN DOC A/59/565 (2004)

ENSZ Alapokmány

International Law Commission, *Draft articles on the responsibility of international organizations*, *Yearbook of the International Law Commission*, 2011, vol. II, Part Two.

UNESCO Executive Board, Report by the DIRECTOR-GENERAL ON BUDGET ADJUSTMENTS 6 (1997)

Bírósági esetek

Judgment of 12 October 1993 - 2 BvR 2134/92, 2 BvR 2159/92 Maastricht ítélet

Lisszabon- (BVerfGE 123, 267.), Honeywell- (BVerfGE 126, 286.), OMT- (BVerfGE 142, 123.) PSPP- (BVerfG, BvR 859/15) döntések

Ahmed Ali Yusuf és Al Barakaat International Foundation kontra Tanács és Bizottság ügyben 2005. szeptember 21-én hozott T-306/01. sz. ítélete (EBHT 2005., II-3533. o.)

Európai Bíróság Yassin Abdullah Kadi és Al Barakaat International Foundation kontra Tanács és Bizottság, C-402/05.P. és C-415/05.P. sz. egyesített ügyekben 2008. szeptember 3-án hozott ítélete

Kúria Közigazgatási-Munkaügyi Kollégiumának 1/2019. számú jogegységi határozata

Case 9-56, Meroni & Co., Industrie Metallurgiche, SpA v. High Authority of the European Coal and Steel Community

Dr. Kádár Éva (ORCID: 0000-0002-7278-150X)

ELTE ÁJK Magyar Állam- és Jogtörténeti Tanszék

Témavezető: Dr. Horváth Attila egyetemi tanár, NKE ÁNTK Állam- és Jogtörténeti Tanszék, tanszékvezető

DOI: <https://doi.org/10.55052/themis.2024.2.44>

**A magyarországi „cionista-per” külpolitikai okai.
A szovjet birodalmi eszme és antiszemitizmus szerepe
a magyarországi „cionista-perben”**

***(Foreign policy reasons for the “Zionist trial” in Hungary.
The role of Soviet imperialism and anti-Semitism in the
Hungarian “Zionist trial”)***

Absztrakt

Tanulmányomban arra a kérdésre igyekeztem választ kapni, milyen külpolitikai okok vezettek a magyarországicionista-ellenes koncepcióshoz, és ezen belül a Péter Gábor és vádlott-társai ellen indult büntetőeljárás megindításához. Ennek során a szovjet birodalmi eszme, valamint a szovjetunióbeli antiszemitizmus és cionizmus-ellenesség kialakulását, fejlődését elemző szakirodalom segítségével annak az elemzésére törekedtem, hogy ezek az ideológiák hogyan hatottak a Szovjetunió kül- és nemzetiségpolitikájára, és mindez milyen szerepet játszott a magyarországicionista-per indításának elrendelésében. Ezek alapján arra a következtetésre jutottam, hogy a Szovjetunióban az 1930-as évektől újra felerősödött az antiszemitizmus, ami a hidegháború korszakában a hivatalos politika színterére lépett a cionizmus-ellenesség formájában. Ez a folyamat Magyarország szovjet érdekszférába kerülése után hazánkban is anticionista koncepcióshoz vezetett, amelynek az egyik fővádlottja Péter Gábor lett.

Kulcsszavak: Péter Gábor, Szovjetunió, Sztálin,cionista-per, szovjet birodalmi eszme, szovjet antiszemitizmus, szuverenitás

Abstract

In my study, I tried to answer the question of what foreign policy reasons led to the anti-Zionist show trial in Hungary, and within this, to the initiation of criminal proceedings against Gábor Péter and his co-defendants. In doing so, I sought to analyse, with the help of literature analysing the emergence and development of Soviet imperial ideology and anti-Semitism and anti-Zionism in the Soviet Union, how these ideologies influenced the foreign and nationality policies of the Soviet Union and what role this played in the decision to initiate the „Zionist trial” in Hungary. On this basis, I have concluded that the 1930s saw a resurgence of anti-Semitism in the Soviet Union, which entered the official policy arena in the form of anti-Zionism during the Cold War era. This process led to an anti-Zionist concept trial in Hungary after Hungary became a Soviet interest, of which Gábor Péter was one of the main defendants.

Keywords: *Gábor Péter, Soviet Union, Stalin, Zionist trial, Soviet imperialism, Soviet anti-Semitism, sovereignty*

1. Bevezetés

Tanulmányom célja, hogy feltárja a magyarországi cionista-per, ezen belül a Péter Gábor-ügy történelmi-politikai hátterét, külpolitikai okait. Ennek során egyrészt arra igyekszem választ kapni a szovjet birodalmi eszme, valamint a szovjetunióbeli antiszemitizmus és cionizmus-ellenesség kialakulását, fejlődését elemző szakirodalom segítségével, hogy ezek az ideológiák milyen hatást gyakoroltak a Szovjetunió kül- és nemzetiségpolitikájára. Mindezek mellett annak a folyamatnak az elemzésére is törekszem, hogy a II. világháború után hazánk szovjet érdekszférába kerülése, szuverén, demokratikus jogállammá válásának kudarca, a Szovjetunióval való egyre fokozottabb alárendelődése hogyan akadályozta meg az igazságszolgáltatás fejlődését, a független bíraskodás újbóli felépítését. Elemzésem végül arra irányul, hogy bemutassam, a szovjet nagyhatalmi politika és antiszemitizmus, valamint a magyar állami szuverenitás hiánya, a magyar igazságszolgáltatás szovjetizálása, politikai célok szolgálatába állítása hogyan vezetett a magyarországi koncepció cionista-perhez, és ezen belül kutatásom témájához, a Péter Gábor-ügyhöz.

2. A szovjet birodalmi eszme

2.1. Bolsevik internacionalizmus a forradalom után

A XX. század elején az orosz cári birodalom hosszú ideje tartó válságából elvileg kétféle kiút kínálkozott: vagy a modern nemzetállamok létrejötte a felbomlott impérium helyén, vagy pedig a birodalom modernebb formában történő helyreállítása. Mivel az első megoldás teljes mértékben idegen volt az orosz politikai tradícióktól, szükségessé vált egy olyan társadalmi tényező, amely képes összehangolni a birodalmi hagyományt a modernizációs törekvésekkel. Ezt a szerepet egyedül a Lenin vezette bolsevik mozgalom volt képes betölteni, mivel kizárólag az élcsapat által vezetett forradalomról vallott elméletében volt meg az a lehetőség, hogy úgy alakítsa át a birodalmat modern államalakulattá, hogy az ne essen szét, ereje megmaradjon.¹

Lenin elvi szinten azonban elfordult a birodalmi eszmétől, és céljául a világméretű forradalmat tűzte ki.² *„Lenin egy olyan társadalmat szeretett volna, amely megvalósítja az egyenlőség eszmét, s a kapitalista társadalom ellentettjeként a közös tulajdon alapján lehetetlenné teszi a kizsákmányolást és az azzal járó hatalmi harcot.”*³ Ezért kezdetben komoly harcot folytatott a cári birodalom hagyatékának tekintett oroszosító, nacionalista ideológiákkal szemben.⁴ Ennek jegyében a hatalomra jutott bolsevik kormány elismerte a nemzetiségek önrendelkezési jogát *A népek jogairól szóló dekrétumban* 1917. november 15-én, amelynek részét képezte a szovjet államból való kiválás, tehát a függetlenség elvi lehetősége is.⁵ A szovjet vezetés ugyanis felismerte, hogy az oroszok csupán a felét teszik ki a Szovjetuniót alkotó nemzetiségeknek, ami komoly veszélyt jelenthet hosszú távon a területi egységre nézve.⁶ A bolsevik kormány látszólag következetesen képviselte ezt a nemzetiségpolitikai elvet, így 1918 januárjában kinyilváníthatták szuverenitásukat a finnek, a lengyelek, majd a lettek, a litvánok és az észtek. Valójában azonban csak a periférián élő nemzetiségek esetében engedte meg a párt a kiválást, és ott sem

¹ Vajda Mihály: *Az (eddig) utolsó orosz birodalom tündöklése és bukása*. Beszélő Online, 1996/ 2. szám, <http://beszelo.c3.hu/cikkek/az-eddig-utolso-orosz-birodalom-tundoklese-es-bukasa> (Utolsó letöltés: 2024.11.21.)

² Virág Attila: *Elgázolt szuverenitás - A „Nabucco vs. Déli Áramlat” vita magyarországi vizsgálata a nemzetállami szuverenitás, az európai integráció és az orosz birodalmi törekvések tükrében*. Budapesti Corvinus Egyetem, Politikatudományi Intézet, Politikatudományi Doktori Iskola, Budapest, 2013. 110. DOI: 10.14267/phd.2014008

³ Bóka Éva: *Az európai egység gondolat fejlődéstörténete*. Napvilág Kiadó, Budapest, 2001. 115.

⁴ Virág: i.m. 110.

⁵ Gecse Géza: *Orosz nagyhatalmi politika, 1905-2021*. Ludovika Egyetemi Kiadó, Budapest, 2022. 76.

⁶ Virág: i.m. 110.

mindig. Emellett a lenini kormány megpróbált mindenhol polgárháborút kirobbantani annak érdekében, hogy az érintett országokat bolsevizálhassa.⁷

Lenin számára előnyös volt az a körülmény, hogy még a forradalom hívei között is kisebbségben voltak azok, akik egy modern, demokratikus állam létrehozását tűzték ki célul. Elméletük ugyanis a legtöbb orosz szerint a birodalom szétesésének, nemzetállamokra bomlásának veszélyét hordozta magában. Lenin terve ezzel szemben a közvélemény számára vonzóbb és egyszerűbb megoldást kínált: egy modern, iparosodott állam létrehozása a nyugati típusú pluralizmus, demokratikus intézmények nélkül. Mivel a teljes mértékű centralizmus elvét vallotta, számára bármilyen szeparatista törekvés antikommunista lázadásnak minősült. Arra törekedett, hogy az általa megteremtett totalitárius rendszer újraegyesítse az egykori birodalom részeit egy új alkotmányos keretbe, amely a Nyugat számára kihívást, alternatívát jelent.⁸

A bolsevik párt hívei fanatikusan hittek eszméikben, és küldetésüknek érezték a világforradalom megvalósítását, ennek érdekében 1919 márciusában létrehozták a Kommunista Internacionálét. Az új „világpárt” nyíltan kifejezésre juttatta deklarációjában: *„...új korszak született – a proletariátus kommunista forradalmának korszaka (ezért) meg kell valósítani a népek felszabadítását és testvériségét.”*⁹

A szovjet nemzetiségpolitikára és külpolitikára már a bolsevik forradalomtól kezdve kétarcúság volt jellemző. 1920-tól ugyanis a hivatalosan deklarált forradalmi elvek mellett a gyakorlatban egyre inkább az orosz nemzeti érdek került előtérbe.¹⁰

Lenin kezdeményezésére 1922. december 30-án létrejött a Szovjetunió, mely magában foglalta Oroszországot, Fehéroroszországot, Ukrajnát, valamint a Kaukázusontúli Szovjet-köztársaságot. A szovjet birodalom alkotmánya kinyilvánította, hogy szövetségi állam jött létre, így a Szovjetunió *„egyenjogú népek önkéntes szövetsége”* lett, amely biztosítja a *„szabad kiválás jogát”* és *„az államhatalmat minden szövetséges köztársaság önállóan gyakorolja”*.¹¹ Annak ellenére, hogy a Szovjetuniót elvileg internacionalista államként határozták meg, a *„tanácsok államában”*

⁷ Gecse 2022. 76-77.

⁸ Vajda: i.m. <http://beszelo.c3.hu/cikkek/az-eddig-utolso-orosz-birodalom-tundoklese-es-bukasa> (Utolsó letöltés: 2024.11.21.)

⁹ Csonka Rózsa – Harsányi Iván – Székely Gábor (szerk.): *A Kommunista Internacionálé válogatott dokumentumai*. Kossuth Könyvkiadó, Budapest, 1975. 14.

¹⁰ Gecse 2022. 85.

¹¹ Lengyel István: *Oroszország – Szovjetunió 1917-1939*. IKVA, Budapest, 1991. 76–77.

már a megalakulásától kezdve érvényesült az Orosz Föderatív Köztársaság óriási túlsúlya.¹²

2.2. Sztálin „második forradalma”

A Szovjetunió belső területein és a Kaukázus térségében emellett egyre erősebbé vált a sztálinista irányzat. Lenin halálát követően a „*permanens forradalom*” lenini eszméje és a „*szocializmus egy országban*” sztálini elve közötti vitában az utóbbi győzedelmeskedett. A hangsúlyt ennek megfelelően a kormány már nem a világforgómozgás terjesztésére, hanem a szovjet birodalmi törekvések kiteljesítésére helyezte. Mindez magával hozta az államközpontú orosz nacionalizmus elterjedését, az orosz nemzeti hősök kultuszának újraélesztését.¹³

Sztálin hatalomra jutása után nem változtatta meg ugyan a Szovjetunió föderatív szövetségi formáját, viszont a gyakorlatban a tagköztársaságokat szigorú ellenőrzése alá vonta a párt, a hadsereg és a belügyi szervek által, korlátozva azok autonómiáját.¹⁴ Így módon az új szovjet vezetés az 1920-as években egy centralizált, egységes államot hozott létre. Az egész világra kiterjedő, permanens forradalom eszméjének háttérbe szorításával a Szovjetunió már nem kívánta forradalmasítani Európát. A birodalom viszont elérte azt, hogy az európai hatalmakkal kölcsönösen elismerjék egymást. Azonban ebben az időszakban a birodalmon belül megkezdődtek az államnacionalista repressziók, a sztálini vezetés tényleges belső szuverenitásának kiterjesztése.¹⁵

A Lenin által a birodalmi és forradalmi elemek ötvözésével létrehozott totalitárius állam nem maradhatott volna fenn Sztálin „második forradalma” nélkül. Ennek eredménye a korábbinál még egységesebb, felülről irányított birodalom lett, ami a belülről fenyegető veszélyektől is védetté vált.¹⁶ A sztálini fordulat, valamint ezt követően a diktatúra kiépülése magával hozta az orosz birodalmi elv újjáéledését. Sztálin „második forradalmának” támogatói, az úgynevezett nemzeti bolsevikok sokszor olyan emberek közül

¹² Geese 2022. 89.

¹³ Geese Géza: *Bizáncról Bizáncig – Az orosz birodalmi gondolat*. Nemzeti Tankönyvkiadó Zrt., Budapest, 2007. 216. o.

¹⁴ Simai Mihály: *Az Orosz Föderáció a XXI. században, az átalakulás és a világgazdasági integrálódás útjain*. In Simai Mihály (szerk.): *Oroszország két világ között*. Akadémiai Kiadó, Budapest, 2011. 35. o.

¹⁵ Virág: i.m. 111. o.

¹⁶ Vajda: i.m. <http://beszelo.c3.hu/cikkek/az-eddig-utolso-orosz-birodalom-tundoklese-es-bukasa> (Utolsó letöltés: 2024.11.21.)

kerültek ki, akik a polgárháború idején még a cárizmus győzelméért küzdöttek.¹⁷

Az ezt követő években egymás után szüntették meg a nemzetiségi termelőszövetkezeteket, kolhozokat, 1937-től pedig megkezdődött a nemzetiségi iskolák oroszítása, az áttérés az orosz nyelvű oktatásra, a nemzetiségek latin nyelvű írásbeliségének betiltása, amit azonban nem etnikai-nacionalista okokból rendeltek el, hanem az államhatalmi centralizáció miatt.¹⁸ A nagy terror éveiben egymás után „derült fény” a különböző „nacionalista” sejtek működésére az egyes nemzetiségek körében. Nyikolaj Jezsov belügyi népbiztos jelentésében 1937. augusztus 11-én a lengyel hírszerzés „*fasiszta, felkelést bujtogató kém-diverzáns-terrorista*” tevékenységéről számolt be a Szovjetunió területén, szeptemberben „*örmény nacionalista hálózatot*”, novemberben a Burját-Mongol ASZSZK-ban „*pánmongol kémszervezetet*” lepleztek le. 1938. január 31-én az OK(b)P KB határozatot hozott a különböző nemzetiségek körében is tisztogatások végrehajtásáról. Elrendelték, hogy 1938. április 15-ig föl kell számolni a lengyelek, lettek, németek, észtek, finnek, görögök, irániak, kínaiak, románok között tevékenykedő „*diverzáns kém kontingenseket*.”¹⁹

2.3. Szövetség a Harmadik Birodalommal

1939 májusában a Sztálin megváltoztatta a náci Németországhoz való viszonyát, amit azzal is igyekezett demonstrálni, hogy zsidó származása miatt leváltotta a külügyminiszteri posztról a korábban a nyugati hatalmakkal békés viszony kialakítására törekvő Litvinovot, és helyére Vjacseszlav Molotovot nevezte ki, így „árjásítva” a szovjet külpolitikát.²⁰ Molotov 1939. október 31-ig beszédében feltűnően nyugatellenes kijelentést tett: Lengyelországot a „*versailles-i szerződés szörnyszülöttjének*” nevezte, amelyen „*sem az angol, sem a francia garanciák nem segítenek*”. A Harmadik Birodalomról viszont baráti hangnemben nyilatkozott: „*...az erős Németország Európa tartós békéjének elengedhetetlen feltételeként szerepel.*”²¹ Mindez ahhoz vezetett, hogy az egész világot megdöbbentő megállapodás született a Szovjetunió és a

¹⁷ Uo.

¹⁸ Gyóni Gábor: *Orosz birodalom volt-e a Szovjetunió?* 84. <https://edit.elte.hu/xmlui/browse?authority=1e7b6658-ba10-4197-8812-9ae6f59d6941&type=lcAuthor> (Utolsó letöltés: 2024.11.21.)

¹⁹ Uo.

²⁰ Gecse 2022. 113.

²¹ Gecse 1993. 122.

hitleri Németország között: a két nagyhatalom 1939. augusztus 23-án 10 évre szóló, „*megnemtámadási és barátsági*” szerződést kötött egymással.²² A szovjet állam kizárólag saját birodalmi érdekei szerint alakította külpolitikáját akkor is, amikor a Molotov-Ribbentrop paktum által kiszolgáltatta a nyugati szlávokat a németeknek. A szovjet propaganda ezt a döntést úgy igyekezett elfogadtatni a közvéleménnyel, hogy arra hivatkoztak: a Versailles-környéki békétől a legtöbbet a szovjet és a német nép szenvedett, ezért nekik össze kell fogniuk az „*angol-francia imperializmus*” ellen.²³ A szovjet-német paktum titkos záradékában kijelölték a szovjet és német érdekszférák határait, ami lehetőséget adott arra, hogy a pár nappal később kitörő világháborúban a szövetségi megállapodás alapján Sztálin és Hitler állama leigázza az ezekhez sorolt országokat.²⁴

Az egyezmény következtében elhárult az akadály a hitleri birodalom terjeszkedése előtt, így 1939. szeptember 1-jén hadüzenet nélkül megtámadta Lengyelországot, amellyel megkezdődött a II. világháború. A Szovjetunió két héttel később elfoglalta Kelet-Lengyelországot, az 1939 szeptembere és 1940 nyara közötti időszakban pedig Litvániát, Lettországot, Észtországot, valamint Finnország keleti részét, majd bekebelezte Bukovinát és Besszarábiát is. A külpolitikai irányvonal gyökeres változása hamarosan a szovjet propagandában is új elemek megjelenését vonta maga után. A Pravda elismerő hangon kezdett írni a német nemzetiszocialista pártról, a Kominternnél megszűnt az antifasiszta irányultság, és még a német antiszemitizmus is tiltott témává vált az újságokban.²⁵

2.4. Pánszlávista eszmék, nagyhatalmi politika 1945 után

Miután a náci Németország 1941. június 22-én megtámadta a Szovjetuniót, a Kreml németekhez való viszonyulása egy nap leforgása alatt megváltozott. A hitleri birodalom ellen Sztálin most már nem az internacionalizmus vagy az államnacionalizmus, hanem a pánszlávizmus elvei alapján folytatta a harcot, és a Napóleon elleni 1812-es háborúhoz hasonlóan azt „nagy honvédő háborúnak” nevezte el.²⁶ A sztálini

²² Geese 2022. 114.

²³ Geese 1993. 122.

²⁴ Kolozsi Ádám: *Hitler és Sztálin halálos szövetséget kötött a kicsik ellen*. Index, 2019. augusztus 23. https://index.hu/techtud/tortenelem/2019/08/23/molotov-ribbentrop-paktum_80_evfordulo/ (Utolsó letöltés: 2024.11.23.)

²⁵ Uo.

²⁶ Geese 1993. 123.

kormányban egyre inkább megerősödött az a meggyőződés, hogy egyetlen nemzetre számíthat csak, az oroszra, hiszen az az ő birodalmi igényeiket elégítette ki leginkább az 1939 és 1941 közötti, német jóváhagyással történt területszerzés.²⁷ Az államnacionalizmus helyett most már a pravoszláv egyháznak a szlávtság védelmére lelkesítő, mozgósító szerepét igyekezett a kormány felhasználni.²⁸

Miután a Szovjetunió 1945-ben az Egyesült Nemzetek Szervezete Biztonsági Tanácsának (ENSZ BT) állandó tagja lett, a nemzetközi politikai döntésekben vétőjogot szerzett. Így megkerülhetetlen hatalmi tényezővé vált a világpolitikában.²⁹ A Szovjetunió győzelme a II. világháború után teljes mértékben megváltoztatta a világrendet. A győztes szovjet birodalom ugyanis megtarthatta a Molotov-Ribbentrop-paktumban megszerzett területeit, így Lengyelország és Finnország keleti részét és a balti területeket, ráadásul Kárpátalja is a Szovjetunió része lett, mint „ősi ukrán föld”.³⁰

1946-tól a Szovjetunió ellenőrzése alá vonta egész Kelet-Európát. A pánszláv elképzelések szerint ehhez a térséghez tartozónak tekintették a nem szláv magyarokat, az albánokat és a románokat is. A Szovjetunió magának tulajdonította a határok megállapításának a jogát az általa megszállt országok területén. Ennek megfelelően Romániát Észak-Erdéllyel kárpótolta Magyarország rovására. A Kreml a németek kollektív bűnösségének elve alapján telepítette ki a német és magyar kisebbségeket, amelyet ilyen nagy méretekben korábban csak Hitler alkalmazott Európában. Joggal nevezte ezt a politikát Fábry Zoltán szlovákiai magyar kommunista újságíró 1947-ben pánszláv fasizmusnak.³¹ Így létrejött a kétpólusú világrend, amely a hidegháborúhoz vezető út kezdetét jelentette. A két vezető nagyhatalom, az Egyesült Államok és a Szovjetunió a világot két különálló politikai, katonai blokkra osztotta. A szuverenitásról alkotott szovjet elmélet szerint a keleti érdekszférába tartozó országok csak a Nyugathoz való viszonyukban őrizhették meg szuverenitásukat, a Szovjetunióval szemben azonban nem rendelkeztek tényleges szuverenitással. Ennek alapján a megszállt országokban – köztük Magyarországon is – szovjetesítésbe kezdtek.³²

²⁷ Gecse 2022. 122.

²⁸ Virág. 111.

²⁹ Uo.

³⁰ Gecse 2022. 145-157.

³¹ Gecse 1993. 126-130.

³² Virág: i.m. 113.

2.5. A szovjet birodalmi politika hatása Magyarország szuverenitására a II. világháború után³³

A második világháború utáni Magyarországon az államiság újjászervezése a szovjet csapatok jelenléte és felügyelete mellett indulhatott meg. Ennek következtében hazánk külső szuverenitása, politikai függetlensége és így belső szuverenitása, – többek között annak lehetősége, hogy Magyarország a jogrendjét önállóan alakítsa ki – a német megszállás megszűntével nem állt helyre. Az Ideiglenes Nemzetgyűlés a szuverenitás legfőbb letéteményesévé nyilvánította magát, azonban ténylegesen két tényező is korlátozta a törvényhozás függetlenségét: a Szövetséges Ellenőrző Bizottság működése 1947. szeptember 15-ig, valamint a hazánkban állomásozó, megszálló szovjet hadsereg.³⁴ A SZEB tagjai a Szovjetunió, Nagy-Britannia és az Egyesült Államok képviselői voltak. A második világháborúban a vesztes oldalra került többi államban is megalakított hasonló testületekben az elnöki jogkört mindig az a nagyhatalom gyakorolta, amelynek hadserege az adott országot megszállta. Ennek értelmében hazánkban a Szovjetunió látta el a bizottság elnöki posztját.³⁵ Hazánkban, a többi, szovjet hadsereg által megszállt országhoz hasonlóan a sztálini büntetőpolitika vált uralkodóvá a megfellebbezhetetlen és mérlegelést nem engedő ukázoknak megfelelően. Visinszkij elmélete, amely szerint „*minden bírósági ügy az osztályharc egyik epizódja*” már egészen 1945-től kezdve, a népbíráskodás folyamán, majd a fordulat évét követő átalakítás után egyre fokozottabban érvényesült a magyar igazságszolgáltatásban. Eszerint a bírászkodás rendeltetése az, hogy teljes mértékben a munkásosztály politikai céljait, törekvéseit szolgálja, ami a gyakorlatban a hatalmat gyakorló elit érdekeinek való alárendelődést jelentette.³⁶ Az Ideiglenes Nemzeti Kormány által felállított népbíróságok politikai különbíróságként működtek, és egyrészt a korábbi törvények szerint is köztörvényes bűnelkövetőnek minősülőket, másrészt azokat vonták felelősségre, akiknek cselekményét a népbíráskodásról szóló 1945. évi VII. törvénycikk bűncselekménynek minősítette. A büntető igazságszolgáltatás alapelveit már ebben az időszakban sem tartották

³³ Ez a fejezet a következő cikkek felhasználásával készült: Kádár Éva: *A Péter Gábor-ügy, mint a szuverenitás hiányának tükré*. In: Heil Kristóf – Kovács-Szépvölgyi Enikő (szerk): (cím még nincs megadva). Gondolat Kiadó, Budapest [megjelenés alatt]; Kádár Éva: *A Péter Gábor-ügy a Szovjetunió árnyékában – A Péter Gábor-ügyben szereplő koncepció változásainak külpolitikai háttere*. Themis, 2024/december [megjelenés alatt]

³⁴ Lengyel Eszter: *A demokrácia utolsó fóruma*. 181. Aetas, 2019./ 3. szám, 180-183.

³⁵ Palasik Mária: *Parlamentarizmustól a diktatúráig (1944-1949)*. Országház Könyvkiadó, Budapest, 2017. 26.

³⁶ Zinner Tibor: XX. századi politikai perek – A magyarországi eljárások vázlata, 1944/1945-1992. Rejtjel Kiadó, Budapest, 1999. 28-29.

maradéktalanul tiszteletben, főként a „*nullum crimen sine lege*” elve sérült. Az igazságszolgáltatás egyre inkább a szovjet érdekek által irányított pártpolitikai küzdelmek eszközévé vált, és alárendelődött azoknak. Emiatt a népbíróságokon nem csupán a tényleges háborús bűncselekmények elkövetőit, hanem több alaptalanul megvádolt személyt is elítéltek. A „hóhértörvénynek” nevezett 1946. évi VII. tc. értelmében a nyomozó hatóságok, valamint a népbírósági ügynevezett „különtanácsok” feladata már nem korlátozódott a „fasiszta és reakciós” szervezkedési kísérletek megakadályozására, hanem kiterjedt arra is, hogy részt vegyenek a kommunista diktatúra kialakításában. Révai József már korábban, 1945 nyarán megjelent könyvében megfogalmazta számukra azokat az irányelveket, amelyeket ennek során követniük kellett. Ezek szerint mindenki a „nép”, a „demokrácia” ellenségének minősült, aki a kommunista párttal vagy a sztálini politikával szemben állt, vagy állhatott. A népbíróságok ezek alapján törvénytelenül elítélték azokat, akik a munkásmozgalmon belül „frakciónak” minősültek, valamint ezek a bíróságok részt vettek a koalícion belüli vagy azon kívüli, nem munkáspárti csoportok ellenségként való megbélyegzésében és bizonyos esetekben a jog eszközeivel történő megsemmisítésükben.³⁷

A magyar állam külső, és ezzel összefüggően belső szuverenitását is nagymértékben korlátozta az, hogy az nyomozó hatóságokat tervszerűen és fokozatosan a kommunista párt, és ezen keresztül közvetve a sztálini diktatúra uralma alá helyezték. Ennek következtében a kommunista párt érdekeinek (és ezen keresztül a szovjet érdekeknek) hirdetőivé és kiszolgálóivá váltak a népbíróságok előtt folytatott eljárások.³⁸ 1946 októberében a Vidéki Főkapitányság Politikai Rendészeti Osztályát összevonták a budapestivel, és így létrejött a rettegett ÁVO, azaz az Államrendőrség Államvédelmi Osztálya Péter Gábor vezetésével.

A Szovjetunió célja az volt, hogy Magyarországot egyetlen, a sztálini mintát vakon követő, a szovjet irányításnak teljes mértékben alárendelődő párt, az MKP uralma alá rendelje, ezért a szovjet vezetés a diktatúra kiépítésének ellenálló, legnagyobb parlamenti többséggel rendelkező kormánypárt, a Kisgazdapárt kiiktatását vette tervbe. A koncepció megalkotása céljából az ügynevezett „Magyar Közösség”-ügyet kiterjesztették a Kisgazdapártra, és ez tökéletes eszközt biztosított a MKP számára a társadalom többségének bizalmát élvező kormánypárt felbomlasztására, a hatalomból történő kiszorítására.³⁹

³⁷ Zinner Tibor: *Minden bírósági ügy az osztályharc egyik epizódja*. Jogtörténeti Szemle, 2006./3. szám 10.

³⁸ Uo.

³⁹ Palasik Mária: *A Magyar Közösség-ügy és tanulságai*.

<http://www.rev.hu/sulinet45/szerviz/szakirod/palasik2.htm> (utolsó letöltés: 2024.04.20.)

1948-tól, a fordulat évétől kezdve a kormány arra törekedett, hogy az igazságszolgáltatás megszűnjön önálló hatalmi ágként működni, az „osztályharc fegyverévé” váljon, ugyanakkor a társadalom megnyugtató céljából fennmaradjon a független bíráskodás látszata. A bíróság csupán egyike lett a pártállami döntéseket végrehajtó hivatali apparátus részlegeinek.⁴⁰ A bíráskodás jellemzőjévé vált ebben a korszakban az eljárások megrendelése, amit jogszabály ugyan nem tett lehetővé, de a joggyakorlatban rendszeressé vált. Ennek folyamán a hatalom előírta a bírói szerveknek, milyen büntetőeljárásokat indítsanak, azokat milyen számban, mely társadalmi csoport ellen foganatosítsák, valamint azt is, hogy milyen ítéletek szülessenek.⁴¹ A harmincas évek második felében a Szovjetunióban zajlott nagy koncepciós perek mintájára 1945-től hazánkban is meghonosodott a „megtervezett” büntetőeljárás, mint a politikai harc egyik eszköze. Ennek megfelelően mindegyik percsoportban egy-egy előre kitűzött koncepció (például a katolikus egyház megtörése) érvényesült, amelyek mindegyikét a monolit pártállam megvalósításának, mint fő célnak, alapkoncepciónak rendelték alá.⁴² Ezek közé sorolható az a szovjet parancsra és koholt vádak alapján indult büntetőeljárás is, amelynek célja a magyarországi cionista mozgalom, intézményrendszer felszámolása volt.

3. A szovjet irányvonal hatása – Antiszemitizmus és cionizmus-ellenesség a Szovjetunióban

3.1. A zsidóság helyzete a cári birodalomban

A szovjet antiszemitizmus gyökerei az orosz cárizmus időszakáig nyúlnak vissza. Ennek egyik kiváltó oka az volt, hogy a XIX. századi Oroszországban – a nyugat- és közép-európai országokkal ellentétben – nem alakult ki sem számottevő polgárság, sem pedig erős liberális eszme, ez az ideológia nem vált jelentős politikai erővé, ami hátráltatta a zsidók emancipációját.⁴³ Emellett a zsidók hátrányos helyzetét erősítette nagyfokú szegénységük. Többségük szakképzetlen, rossz lakhatási körülmények között élő, egyszerű szolgáltatásokat nyújtó munkaerőt jelentett csupán, tőkét nem tudott felhalmozni. Így ők a nyugat-európai zsidósággal szemben nem tölthették be a birodalomban a nemzeti vagyon gyarapítójának szerepét, hanem csak

⁴⁰ Kahler Frigyes: *Az ítélkezés irányítása Magyarországon 1949-1956*. In Kahler Frigyes (szerk.): *Szemtől szemben a múlttal – Válogatott írások*. Kairosz Kiadó, Budapest, 1999. 7-8.

⁴¹ Kahler 1999. 14-15.

⁴² Kahler Frigyes: *Joghalál Magyarországon, 1945-1989*. Zrínyi Kiadó, Budapest, 1993. 140.

⁴³ Gereben Ágnes: *Antiszemitizmus a Szovjetunióban*. PolgArt Könyvkiadó, Budapest, 2000. 34-35.

problémát, terhet jelentettek a cári udvar számára.⁴⁴ Az orosz birodalomban Európához képest később, az 1880-as évektől bontakozott ki az antiszemitizmus, amit elősegített a zsidóságnak Nyugat-Európából való jelentős méretű kiszorítása. Ezek a kivándorló tömegek ugyanis főképp Oroszországban és az Osztrák-Magyar Monarchiában találtak új hazát. A zsidóellenes hangulat szításában az orosz pravoszláv egyház is tevékenyen közreműködött.⁴⁵ Az orosz nemzettudat a Napóleon elleni győztes háborút követően erősödött meg, illetve vált két részre: a nyugatos és a saját, orosz út híveire. Az utóbbi eszme követői – akik közé Dosztojevszkij is tartozott – az orosz nép messianisztikus elhivatottságát, különlegességét hangsúlyozták. Így ők az idegenséget, másságot számukra megtestesítő zsidóságra, a „választott népre” egyfajta riválisként tekintettek.⁴⁶ A cári udvar a zsidók számára az orosz birodalom nyugati sávjában jelölt ki letelepedési övezetet, ami egy hatalmas kiterjedésű, potenciális gettóként is felfogható. Ezt a területet kizárólag azok a zsidók hagyhatták el, akikre a birodalom belső területén jogászként, orvosként vagy pénzügyi szakemberként szükség volt.⁴⁷ Az 1880-as évektől kezdve a birodalom területén egyre gyakrabban fordultak elő pogromok, amelyek előtt zsidók tömegei menekültek ki az Egyesült Államokba. Ezek ideológiai mozgatórugóit az orosz történelem korábbi évszázadaiban gyökerező idegengyűlöletben, elzárkózásban találhatjuk meg. A történészek máig nem jutottak közös nevezőre abban a kérdésben, hogy ezek a zsidóellenes atrocitások mindegyike csupán az orosz nép önhatalmú antiszemita megnyilvánulása volt-e. Abban viszont konszenzus alakult ki a történettudományban, hogy legtöbbjüket a cári udvar felsőbb köreiből, vagy egyenesen a csúcsáról kezdeményezték, mivel az uralkodó és hívei a felforgató, forradalmi eszmék terjesztőit látták a zsidókban.⁴⁸

3.2. Az 1917-es forradalom – az zsidó emancipáció reménye

Az 1917-es forradalom idején olyan mértékben felerősödött a zsidóság iránti gyűlölet, hogy az már tömeges gyilkosságokba torkollott. Az oroszországi zsidók legtöbbje úgy látta, hogy életben maradásának egyetlen esélye az, ha csatlakozik a bolsevikokhoz, ami magyarázatot ad a zsidóság nagyarányú részvételével a forradalmi eseményekben. A zsidók

⁴⁴ Gereben 2000. 35-36.

⁴⁵ Krausz Tamás: *Antiszemitizmus – holokauszt – államszocializmus*. Nemzeti Tankönyvkiadó, Budapest, 2004. 10-11.

⁴⁶ Gereben 2000. 37.

⁴⁷ Krausz: i.m. 13-14.

⁴⁸ Gereben 2000. 45.

írastudása az új kormány számára pótolhatatlan értéknek bizonyult, ami az apparátusban való részvételük rendkívül magas arányát eredményezte. Így a szovjetunióbeli zsidóság egyenjogúságáért magas árat fizetett: le kellett mondaniuk kultúrájukról és vallásukról, és be kellett olvadniuk az uniformizált szovjet társadalomba.⁴⁹ A Szovjetunió 1922-es létrejöttét követően a pártvezetés az állam többi nemzetiségi törekvéséhez hasonlóan elutasítóan viszonyult a zsidó mozgalmakhoz is. 1924-ben pedig felszámolták a zsidóság képviselőit a nemzetiségi népbiztosságon belül.⁵⁰

3.3. Az antiszemitizmus újjáéledése az 1920-as években

Az 1920-as években a szovjet vezetés mezőgazdasági kolóniákat igyekezett létesíteni a zsidók asszimilációja, az újra feléledt antiszemitizmus megfékezése céljából. Ezzel a jó szándékú kísérlettel kívánták felszámolni a zsidóság földtől való elszakítottságának évszázados orosz hagyományát. Kezdetben Sztálin is támogatta azt a megoldást, amely szerint a jó minőségű földdel és a kedvező éghajlattal rendelkező Krím adjon otthont a zsidó gazdálkodóknak. Ennek a tervnek a megvalósulását azonban Szmirnov mezőgazdasági népbiztos megakadályozta az etnikai konfliktusoktól való félelmében⁵¹, mivel a zsidók ingyenes földhöz jutásának híre antiszemita hullámot váltott ki.⁵² Ezt követően a szovjet vezetés új hazát keresett a zsidó telepéseknek, amit a Kínával határos távol-keleti Bira és Bidzsán folyó partján elterülő, mocsaras területen talált meg. Húszezer zsidó indult útnak azzal a céllal az 1920-as évek második felében, hogy itt letelepedve nemzeti létét megélhesse mezőgazdasági munkát végezve. Itt hivatalosan 1934-ben jött létre a Zsidó Autonóm Körzet. Sztálin és kormánya stratégiai okokból választotta ezt a korábban lakatlan, Kínával határos területet, amire a gazdálkodás céljára kevésbé alkalmas, szélsőséges időjárási viszonyok voltak jellemzőek. Ezért az új telepések rövid idő alatt szembesülhettek azzal, hogy fel kell adniuk az autonómiáról, nemzeti identitásuk megőrzéséről szőtt álmaikat.⁵³

Az 1920-as évek második felében antiszemita hullám söpört végig a Szovjetunión, ami elsősorban a nagyvárosokban, azokon belül is a gyárakban jelentkezett, különösen az első generációs munkásság körében,

⁴⁹ Krausz i.m. 17.

⁵⁰ Gereben 2000. 83.

⁵¹ Gereben 2000. 90.

⁵² Krausz i.m. 31.

⁵³ Nyilas Gergely: *Birobidzsán – száműzetés az új hazába*. Népszabadság Online (nol.hu), 2010. augusztus 14. A Népszabadság Online megszűnése óta a cikk itt található: <https://mazsihisz.hu/hirek-a-zsido-vilagbol/hirek-lapszemle/birobidzsan-szamuzetes-az-uj-hazaba> (Utolsó letöltés: 2024.11.21)

akik számára idegen volt az új, városi környezet és az embertelen életkörülmények is megviselték őket.⁵⁴ Ebben az évtizedben egymás után érkeztek Sztálinhoz azok a szigorúan titkos belügyi jelentések, amelyek az antiszemita atrocitások megszorodásáról tanúskodtak a különböző lakossági csoportokban. Ennek az egyik oka az volt, hogy az egyes tagköztársaságok helyi, nemzetiségi vezetői és a moszkvai központ zsidó pártfunkcionáriusai között feszültség keletkezett, mivel az utóbbiakban a sztálini apparátus meghosszabbított karját látták.⁵⁵

3.4. A nagyorosz nacionalizmus felerősödése a szovjet-német paktum idején

A Szovjetunióban az 1930-as években a kommunista, internacionalista ideológia fokozatosan háttérbe szorult, és ahogy Sztálin konszolidálta személyi hatalmát, egyre inkább a nagyorosz nacionalizmusra támaszkodott. Hivatalosan, a nyilvánosság előtt azonban még az internacionalizmus, a faji megkülönböztetés szigorú tilalmát hirdette, megszegőit halálbüntetéssel fenyegette,⁵⁶ azonban a valóságban az antiszemitizmus a szovjet vezetőtől soha nem volt idegen. A Szovjetunió bel- és külpolitikai helyzete, főképp a német nemzetiszocializmussal való szembenállás azonban akkor még lehetetlenné tette az antiszemitizmus nyílt propagálását.⁵⁷ Sztálin már 1934-től kereste a nemzetiszocialista Németországgal való szövetkezés lehetőségét, mivel rokonszenves volt számára Hitler államának Nyugat-ellenes beállítottsága, a náci diktatúra államszerkezete, és az a mód ahogy a német vezér leszámolt politikai ellenfeivel.⁵⁸ Litvinov, külügyi népbiztos arról tájékoztatta Sztálint egy 1936. december 20-án írt titkos feljegyzésében, hogy Göring egy németekhez közel álló angol újságírónak ezt mondta: „Az orosz hadsereg folyton azt javasolja, hogy ássuk el ideológiai ellentéteinket, és osszuk fel a világot a náciizmus és a bolsevizmus között.”⁵⁹ A Molotov-Ribbentrop-paktum megkötése után a szovjet kormányhivatalokból, főként az idegen országokkal kapcsolatban álló népbiztosságokból, a kikötők, a repülőterek,

⁵⁴ Gereben 2000. 95.

⁵⁵ Krausz: i.m. 31-32.

⁵⁶ Pécsi Tibor: *Sztálin befejezte volna, amit Hitler elkezdett – Egy modern Hámán halála*. Hetek Online (hetek.hu), 2013. március 7. https://www.hetek.hu/hatter/201303/sztalin_befejezte_volna_amit_hitler_elkezdett (Utolsó letöltés: 2024.11.21.)

⁵⁷ Madievski, Samson: *Nagyorosz nacionalizmus és antiszemitizmus*. História, 2000/2. szám, 28-30.

⁵⁸ Gereben 2000. 129-130.

⁵⁹ Gereben 2000. 131.

a vasútállomások vezetéséből, a Vörös Hadsereg parancsnoki állományából és az NKVD vezérkarából eltávolították a zsidó származásúakat.⁶⁰

3.5. Koncepciók per a „nehéz csalódás” éveiben

1945 után az Egyesült Államokkal való fokozódó szembefordulással, valamint a diktatúra kiépülésével évről évre erősödött a szovjetunióbeli zsidók hátrányos megkülönböztetése és üldözése.⁶¹ A II. világháborút követő évek a „nehéz csalódás” időszakát jelentették a szövetségesek győzelme miatt reményteli zsidóság számára. Egymást követték ugyanis a zsidóellenes intézkedések a sztálini birodalomban: a „kozmpoliták” elleni támadás, a tudomány, a művészet, a sajtó vezető pozícióinak elvesztése, a Zsidó Antifasiszta Bizottság elleni koncepciók per, valamint a zsidó orvosper.⁶²

Korábban, a II. világháború éveiben Sztálin parancsára jött létre és kezdetektől az NKVD ellenőrzése alatt működött a Zsidó Antifasiszta Bizottság (ZSAB), amelynek 1941-től a híres moszkvai jiddis nyelvű színház igazgatója, Szolomon Mihoelsz volt az elnöke. A szervezet keretében zsidó értelmiségiek fejtettek ki széles körű náciellenes propaganda-tevékenységet, lelkesítve ezzel az ellenállást, például a neves regényíró, Ilja Ehrenburg is. Sztálin ugyanis felismerte a zsidó értelmiségben rejlő ezzel kapcsolatos lehetőséget.⁶³ Fő célkitűzése azonban azt volt, hogy a szervezet anyagi és szellemi támogatókat találjon Nyugaton a Szovjetunió számára az ottani zsidók, illetve a hozzájuk közel állók körében. 1945 után a bizottság eredeti funkciója megváltozott, és a zsidó közösség érdekképviselői szervévé vált. Ekkor fontos szerepet kapott a zsidóság holokausztot túlélte részének támogatásában, identitásuk, kultúrájuk megőrzésében, intézményeik újjászervezésében, amire különösen szükség volt a zsidósággal szemben egyre ellenségesebbé váló légkörben.⁶⁴ A lakosság körében ugyanis egyre érezhetőbb volt a „hétköznapi antiszemitizmus”, amit ebben az időszakban a zsidó állampolgárok részére az Egyesült Államokból küldött segélyekkel szembeni irigység is szított. Gyakorivá vált a zsidóknak szánt adományok megdézsmálása, a javak

⁶⁰ Gereben 2000. 141.

⁶¹ Madievski: i.m. 28-30.

⁶² Szolzenyicin, Alekszandr: Együtt II. – Oroszok és zsidók a Szovjetunióban. Allprint Kiadó, Budapest, 2005. 387.

⁶³ Pécsi i.m. https://www.hetek.hu/hatter/201303/sztalin_befejezte_volna_amit_hitler_elkezdett (Utolsó letöltés: 2024.11.25.)

⁶⁴ Révész Sándor: A meggyilkolt költők éjszakája. HVG Online, 2022. augusztus 12. https://m.hvg.hu/360/20220812_Revesz_Sandor_A_meggyilkolt_koltok_ejszakaja (Utolsó letöltés: 2024.11.26.)

eltulajdonítása is, ami miatt a ZSAB hiába fordult segítségért a Kremlhez.⁶⁵ A zsidóság megítélése még rosszabb lett Churchill 1946. március 5-i fultoni beszéde után, mivel Sztálin ezt követően a zsidóságot a birodalmat belülről fenyegető veszélyforrásnak tekintette, mivel ez a társadalmi csoport a korábbi tömeges kivándorlás eredményeképpen kiterjedt rokonsággal, kapcsolatokkal rendelkezett az ellenséges Nyugaton, emellett az európai, a nyugati értékek híve volt.⁶⁶

A lakosság körében növekvő antiszemitizmus elleni megoldásként a ZSAB azzal a javaslattal állt elő, hogy egy zsidó autonóm köztársaságot alapíthassanak a Krímben.⁶⁷ Ez a meg nem valósult ötlet elűtette azt a gyanakvást Sztálin elméjében, hogy ez a terv nem más, mint a zsidók összeesküvése, amelynek a célja a Krím átjátszásával hídfőállást létesíteni a nyugati hatalmaknak a Szovjetunió ellen.⁶⁸ A ZSAB emellett tanúvallomások gyűjtésével is foglalkozott, amelyeknek a célja a zsidók ellen elkövetett tömeggyilkosságok bizonyítékainak dokumentálása, és az angol, amerikai sajtóban való közzététele volt.⁶⁹ Ezek arról tanúskodtak, hogy a náci propaganda erős hatást tudott gyakorolni az orosz és ukrán lakosságra, mivel a népi zsidóellenességnek ezeken a területeken régi hagyománya volt. Az erről szóló jelentések valóságtartalmát a központi bizottság agitációs és propaganda osztálya kétségbe vonta, mivel az ellenkezett a hivatalos sztálini propagandával, amely szerint az egész szovjet nép egységesen harcol a nácizmus ellen.⁷⁰ A „hétköznapi” antiszemitizmust a kezdetektől támogatta a szovjet vezetés, ugyanis a zsidóságot ért sérelmek bármiféle említését a zsidó nacionalizmus megnyilvánulásának tekintette, ami a nemzetiségek között konfliktust szül.⁷¹ 1945-ben ennek hatására be is tiltották a holokauszt rémtetteit feltáró Fekete könyv megjelenését arra hivatkozva, hogy *„az egész könyvnek az a vezérfonala, hogy a németek csak azért viseltek háborút a Szovjetunió ellen, hogy megsemmisítsék a zsidókat”*. Egy év múlva, 1946. október 12-én pedig Abakumov állambiztonsági miniszter egy feljegyzést

⁶⁵ Gereben Ágnes: Antiszemitizmus a háború utáni Szovjetunióban. *Mozgó Világ*, 1999. 25. évf. 12. sz., 79-83.

⁶⁶ Gereben 1999 i.m. 83.

⁶⁷ Kosztircsenko, Gennagyij: *V plenu u Krasznogo Faraona (A Vörös Fáraó fogságában)*. Moszkva, 1994. 45-47.

⁶⁸ Révész i.m. https://m.hvg.hu/360/20220812_Revesz_Sandor_A_meggyilkolt_koltok_ejszakaja (Utolsó letöltés: 2024.11.26.)

⁶⁹ Gereben 2000 i.m. 247.

⁷⁰ Courtois, Stéphane – Werth, Nicolas – Panné, Jean-Louis – Bartosek, Karel – Margolin, Jean-Louis – Paczkowski, Andrzej: *A kommunizmus fekete könyve – Büntény, terror, megtorlás*. Nagyvilág Kiadó, Budapest, 2001. 251-252.

⁷¹ Gereben 1999 i.m. 83.

küldött a központi bizottságnak „*A Zsidó Antifasiszta Bizottság nacionalista törekvéseiről*”.⁷²

A zsidóellenes kampány mögött többféle ok közrejátszott. Az egyik kiváltója a holokauszt elhallgatása, ami akadályozta a lakosság körében a tragédia feldolgozását, így elfojtáshoz vezetett, és ez agressziót szült. A másik pedig az, hogy Sztálin számára 1948 végére nyilvánvalóvá vált, hogy Izrael – az első arab-izraeli háború során nyújtott anyagi és politikai támogatás ellenére – hosszútávon az Egyesült Államokkal képzeli el a szorosabb együttműködést. Izrael állam létrejötte ráadásul a zsidó nemzeti identitás érezhető megerősödését eredményezte a Szovjetunióban, ami Sztálint ellenérzéssel töltötte el.⁷³

Az Izrael állam megalapítását közvetlenül követő, 1948 májusában kitört arab-izraeli háborúban Izrael a nyugati államoktól kapott segítséget, a Szovjetunió pedig az arab országokat támogatta. Azok a nyugati kapcsolatok, amelyek létesítése céljából létrehozták a Zsidó Antifasiszta Bizottságot ekkorra már ellenséges kapcsolatoknak minősültek Sztálin szemében. Ezen alapultak később a keleti blokkban lefolytatott „anticionista” koncepciós perek, amelyekben a sztálini önkény korábbi harcostársakat, kommunistákat bélyegzett meg nyugati államok ügynökeiként, és végeztetett ki.⁷⁴

1948. január 13-án autóbalesetnek álcázva Sztálin meggyilkoltatta a ZSAB vezetőjét, Szolomon Mihoelszt. Még ugyanebben az évben, 1948. november 21-én megszüntették a Zsidó Antifasiszta Bizottságot azzal az ürüggyel, hogy „szovjetellenes propagandaközponttá vált”. Kiadványaikat hamarosan betiltották,⁷⁵ és a bizottság valamennyi tagját letartóztatták. Közben 1949-től a sajtóban kiterjedt „kozmpolita-ellenes” lejárató kampány vette kezdetét azzal a céllal, hogy a közvéleményt előkészítse a politikai leszámolásra, ideológiai okokból elfogadhatóként beállítva mindezt.⁷⁶ Sztálin nem nevezte nyíltan „zsidóknak” az ekkor célba vett értelmiségieket, hanem ehelyett a „kozmpolita” vált olyan szitokszóvá, amelynek alapján megbélyegezték, nyilvánosan megalázták és elbocsátották a kulturális élet zsidó származású vezető rétegét. A tisztogatás először a művészvilágban kezdődött meg, majd áttért a

⁷² Uo.

⁷³ Krausz i.m. 101.

⁷⁴ Révész i.m. https://m.hvg.hu/360/20220812_Revesz_Sandor_A_meggyilkolt_koltok_ejszakaja (Utolsó letöltés: 2024.11.26.)

⁷⁵ Kosztircsenko, Gennagyij – Redlih, S.: *Jevrejszkij Antyifasisztkij Komitet v SZSZSZR (A Zsidó Antifasiszta Bizottság a Szovjetunióban dokumentumgyűjtemény)*. Moszkva, 1996. 136-137., 326-384.

⁷⁶ Naumov, Oleg (sajtó alá rendezte): *Gyepavednij szud. Sztyenogramma szugyebnovo processza nad cslenami Jevrejszkovo Antyifasisztkovo Komityeta (Jogtalan ítélet. A Zsidó Antifasiszta Bizottság tagjai elleni büntetőper gyorsírói jegyzőkönyve)*. Moszkva, 1994.

tudományos akadémia intézeteire, a humán, majd a természettudományok elitjére is. Az elmozdításoknál soha nem nevezték meg a valós okot, hanem gazdasági bűncselekmények gyanújával, nyugati kapcsolatokkal indokolták. Ezt követően a hadiipar, a repülőgépgyártás, a gépjárműipar igazgatói posztjairól is leváltották a zsidó származásúakat, a legjelentősebb egyetemeken pedig korlátozták a felvehető zsidók arányszámát. Ezáltal 1948 és 1953 között megszüntették az izraeliták számára annak a lehetőségét, hogy a KGB, a pártszervek vezető pozícióiban, vagy a hadsereg vezérkarában helyezkedjenek el.⁷⁷

A szovjet államvédelmi szervek a Zsidó Antifasiszta Bizottság letartóztatott tagjait közel három éven át vallatták, kínozták, mielőtt az ügyben vádemelés történt volna. Az ügyet csak 1952. április 3-án vették elő újra, amikor Szemjon Ignatyev állambiztonsági miniszter megküldte Sztálinnak táviratban az öt héttel később kezdődő per vádiratát, és a bíróság számára a jövőbeli ítéletekre vonatkozó „javaslatát”.⁷⁸ Abszurd módon azzal vádolták őket, hogy államtitkokat szolgáltattak ki amerikai kémeknek, Paul Novicknak és B. Z. Goldbergnek, akik a valóságban a Szovjetunióhoz a végsőkig hű kommunisták voltak, és hazájukban következetesen tagadták szovjet barátaik kivégzését. A szovjet sajtó pedig még akkor is idézte Novicknak a sztálini rendszert dicsőítő műveit, amikor ő a perben már ellenséges kémként szerepelt.⁷⁹ Emellett a vádak között ez is szerepelt: a vádlottak „*amerikai zsidó nacionalista szervezetekkel*” álltak kapcsolatban, akiknek a Szovjetunió gazdaságáról információkat adtak át azáltal, hogy „*felvetették a Krím betelepítésének, és a Krímben zsidó köztársaság megalapításának kérdését*”.⁸⁰ A vádlottak pere csak hosszú évek elteltével, 1952 májusában vette kezdetét, zárt ajtók mögött. Nyílt tárgyalásra, kirakatperre végül azért nem került sor, mert Sztálin tartott a vádlottak szellemi fölényétől, bátorságától, ami esetleg a koncepció nyilvános bírálatát vonta volna maga után. A tárgyaláson sem ügyvéd, sem ügyész nem volt jelen, csupán három hadbíró, ami az akkori koncepció perek joggyakorlatában megszokott volt. Ezzel szemben szokatlan volt az, hogy Alekszander Csepcov főbíró két alkalommal is megszakította a pert, és a szovjet vezetéshez fordult a peranyag hiányosságai és ellentmondásai miatt. A Kreml azonban elutasította a kéréseit, és az ítélet meghozatalára kényszerítette őt.⁸¹

⁷⁷ Szolzsenyicin i.m. 397-399.

⁷⁸ Gereben 2000 i.m. 481.

⁷⁹ Révész i.m. https://m.hvg.hu/360/20220812_Revesz_Sandor_A_meggyilkolt_koltok_ejszakaja (Utolsó letöltés: 2024.11.26.)

⁸⁰ Szolzsenyicin i.m. 401.

⁸¹ Révész i.m. https://m.hvg.hu/360/20220812_Revesz_Sandor_A_meggyilkolt_koltok_ejszakaja (Utolsó letöltés: 2024.11.26.)

Az ítélet alapján a tizenöt vádlottból tizenhármat: Perec Markisz költőt, aki a jiddis irodalom professzora is volt, David Bergelson író, Icig Feffer közkedvelt író, aki a Vörös Hadsereg ezredesként is népszerű volt, Leib Kvitko neves jiddis költőt, David Hofstejn jiddis költőt, a színész és rendező Benjamin Zuszkint, Szolomon Lozovszkij volt helyettes külügyi népbiztost, Borisz Simelovics orvosprofesszort, Leon Talmi fordítót, Ilja Vatyenberg ügyvédet, Csajka Vatyenberg-Osztrovszkaja fordítót, Jozef Juzefovics történészt és Emilia Tyeumin szerkesztőt agyonlőtték. Egyikük, Szolomon Bergman volt külügyi helyettes népbiztos, aki az NKVD informátoraként jelentett a bizottságban előforduló „nacionalista tendenciákról”, az eljárás során kómába esett, és öt hónappal az ítéletek végrehajtása után halt meg a börtönkórházban.⁸² Ennek a koncepciósnak a mellékpereivel együtt 25 áldozata volt, akiket az ítélethozatal után azonnal kivégeztek. 100 embert pedig tíztől huszonöt évig terjedő börtönbüntetésre vagy táborfogságra ítélték.⁸³ A nyomozás szokatlanul hosszú időtartamát az magyarázhatja, hogy ez idő alatt Sztálin a „leningrádi per” megkonstruálásán dolgozott, ami a Zsidó Antifasiszta Bizottság ügyével együtt fontos lépés volt a végső, nagy tisztogatás megvalósítása felé.⁸⁴

Egyre gyakoribbá váltak az olyan, koholt vádak alapján indult büntetőeljárások, amelyeknek vádlottjai túlnyomó többségükben zsidók voltak, mint például a sztálinói vasmű „mérnök-szabotőr csoportja”, akiket 1952. augusztus 12-én végeztek ki.⁸⁵ Sztálin közeli munkatársaiban sem bízott többé, ha azok családjában zsidó származásúak voltak. Így 1949-ben letartóztatták Molotov feleségét, Polina Zsemcsuzsinát, a könnyűipar magas rangú vezetőjét azzal az ürüggyel, hogy „*államtitkokat tartalmazó iratokat vesztett el*”, és öt évre a kazahsztáni lágerben töltendő szabadságvesztésre ítélték őt „cionista összeesküvéssel” vádolva. Sztálin személyi titkárának, Alexandr Poszkrebisevnek a szintén zsidó származású feleségét pedig kémkedés vádjával ítélték halálra és végezték ki 1952 júliusában.⁸⁶ 1950-ben Sztálin bizalma Berijában is megrendült, – akit egyébként szintén zsidónak tartott –, ezért egy nacionalista összeesküvés vádat konstruált ellene, mely szerint az állambiztonsági vezető célja az lett volna, hogy Törökországhoz csatolja Mingréliát, Grúziának, Berija szülőföldjének egy részét. Sztálin parancsára maga a célba vett áldozat, Berija kényszerült

⁸² Révész i.m. https://m.hvg.hu/360/20220812_Revesz_Sandor_A_meggyilkolt_koltok_ejszakaja (Utolsó letöltés: 2024.11.26.)

⁸³ Naumov, Oleg (sajtó alá rendezte) i.m.

⁸⁴ Courtois (szerk.): i.m. 253.

⁸⁵ Uo.

⁸⁶ Kosztircsenko 1994. 136-137.

arra, hogy lefolytassa honfitársai, a grúz kommunista párt megtizedelését az ellenük folytatott koncepciók során.⁸⁷

A diktátornak az állambiztonsági vezetők elleni gyanakvása régi keletű volt, hiszen korábban kémkedéssel és összeesküvéssel vádolta Berija elődeit, Genrih Jagodát, Nyikolaj Jezsovot is, akik egyaránt az állambiztonsági szervekbe beépült ellenségtől való rettegés, és az ezáltal vezetett leszámolás áldozatai lettek. Az 1951-ben a Berija által vezetett szervezet, és az azzal kapcsolatban állók ellen megindult támadás már a Péter Gábor-ügy közvetlen előzményének, és külpolitikai kiváltó okának tekinthető. Ennek keretében Sztálin büntetőeljárást kezdeményezett az állambiztonság és az ügyészség zsidó vezetői ellen. Ennek keretében letartóztatták többek között Ejtington tábornokot, aki Berija parancsára 1940-ben megszervezte Trockij megölését, Leonyid Rajhman tábornokot, aki részt vett a moszkvai perek megkonstruálásában, valamint Lev Sejnyin vizsgálóbíró, aki az 1936-38-as moszkvai perek főügyésze, Visinszkijnek a közvetlen beosztottja volt. A csoport tagjait azzal vádolták, hogy „zsidó nacionalista összeesküvést” szerveztek Viktor Szemjonovics Abakumov állambiztonsági miniszter vezetésével, akit 1951. július 12-én letartóztattak.⁸⁸ Őt eleinte azzal vádolták, hogy meggyilkoltatta Jakov Etingert, a híres zsidó származású orvost, aki a börtönben a kínzások hatására vesztette életét. A koncepció szerint neki ezzel a tettel az lett volna a célja, hogy megakadályozza az állambiztonsági minisztérium legmagasabb szintjére beépült zsidó nacionalista szervezet felgöngyölítését. Pár hónap múlva a per megkonstruálói már őt helyezték az összeesküvés szervezőjének szerepébe.⁸⁹ A Sztálin által vizionált „világméretű cionista összeesküvésnek” volt egy orvosokból álló szervezete is a koncepció szerint. Ez alapján 1952. november 4-én, nem sokkal a XIX. kongresszus után, letartóztatták a Kreml kórházának szolgálatában álló zsidó orvosokat. A gyanúsításban szereplő koncepció fő irányvonala kezdetben nem a zsidóellenesség volt, hanem az idős, romló egészségi állapotú Sztálin lelki zavara, orvosoktól való paranoiás félelmén alapult. A vád később egyre több olyan elemet tartalmazott, amely szerint az orvosok „kémterrorista összeesküvést” terveztek, „amerikai bérencek”, „fehér köpenyes diverzánsok” voltak.⁹⁰ Többek között azzal vádolták őket, hogy nyugati titkosszolgálatok utasítására gyógykezelésnek álcázott módszerekkel meggyilkoltak több vezető politikust és katonatisztet, köztük Zsdanovot

⁸⁷ Knight, Amy: *Beria*. Aubier, Párizs, 1995. 239-247.

⁸⁸ Courtois (szerk.): i.m. 255.

⁸⁹ Soudoplatov, Pavel: *Missions spéciales*. Le Seuil, Párizs, 1994. 385-434.

⁹⁰ Szolzenyicin i.m. 402-403.

is.⁹¹ Kihallgatásuk elrendelésekor Sztálin üvöltve adott utasítást: „*Verni, verni és még egyszer verni!*”⁹²

Sztálinnak az orvosok elleni gyanakvását részben az váltotta ki, hogy ő maga valószínűleg gyakran használta őket eszközként politikai ellenfelei likvidálásához. Már 1925-ben is ez történhetett, amikor Sztálin a népszerű hadvezért, Mihail Frunzét annak gyomorbántalmái miatt a műtőasztalra kényszerítette. Nem bizonyítható, hogy a halála a szovjet diktátornak betudható-e, de tény, hogy valamilyen okból nem ébredt fel az altatásból. A szovjet társadalomban ekkor elterjedt az a híresztelés, hogy Frunze halálát Sztálin rendelte meg. 1932-ben is fontos szerep jutott az orvosoknak, ugyanis ekkor diagnosztizálták vakbélgyulladás miatti „váratlan elhalálozásként” Nagyvezsda Allilujevának, Sztálin feleségének a fejlődését, amelyet az asszony egy férjével való veszekedés után szenvedett el. 1936-ban pedig a tbc-ben szenvedő Makszim Gorkij halála keltett gyanút a szovjet közvéleményben a gyógykezelés helyességével kapcsolatban. 1937 februárjában Sztálin egyik legközelebbi barátja, Szergo Ordzonokidze halt meg kétes körülmények között, a hivatalos jelentés alapján szívrohamban, ami lehetővé tette Sztálin számára, hogy halott bajtársa családtagjaival is leszámoljon.⁹³

A szovjet vezető réteg fontos kiváltsága volt az, hogy a Kreml-kórház kiváló orvosai kezelhették őket. Előfordult, hogy egy-egy orvos megpróbált élni az ebben rejlő lehetőséggel, és megpróbálta befolyásolni néhány politikus sorsát. Közéjük tartozott Vlagyimir Behtyerev ideggyógyász professzor is, aki Sztálinnál 1927-ben súlyos paranoiát diagnosztizált. A szolgálataiért „ajándékba” kapott drága bor elfogyasztása után titokzatos módon azonnal meghalt.⁹⁴ Az 1930-as évek közepén lezajlott nagy terror idején a perekben szereplő koncepcióknak már fontos része volt az orvosok által elkövetett merényletek vádjá. 1938-ban, Nyikolaj Buharin, Alekszej Rikov és Genrih Jagoda perében szerepelt az a vádpont is, amely szerint Jagoda a Kreml-kórház két orvosával meggyilkoltatta Vjacseszlav Menzsinszkijt, Valerjan Kujbisevet, valamint Makszim Gorkijt és fiát, Makszim Peskovot.⁹⁵

A vádirat értelmében az orvosok a „*nemzetközi zsidó burzsoánacionalista szervezet, a Joint*” útján kerültek kapcsolatba a nyugati hírszerző szervekkel. A megvádoltak csak a szovjet diktátor halála miatt kerülhették el a halálos ítéletet. A „*fehér köpenyes gyilkosok*” perét Sztálin

⁹¹ Gereben Ágnes: „*Fehér köpenyes gyilkosok*”. *Heti Válasz*, 2003. 3. évf. 7. sz. 26.

⁹² Conquest, Robert: *Power and policy in the USSR*. MacMillan and Co. Ltd., London, 1961. 165-166.

⁹³ Gereben 2000 i.m. 565-567.

⁹⁴ Gereben 2000 i.m. 568.

⁹⁵ Gereben 2000 i.m. 568-569.

állítólag hangulati előkészítésnek szánta a kétmillió szovjet zsidóság deportálásához, és a célja a zsidóság elleni gyűlölet gerjesztése volt.⁹⁶ A terv szerint, miután a nagyobb szovjet városok főterén kivégezték volna a „gyilkos orvosokat”, az országban a felháborodott lakosság pogromokat kezdeményezett volna.⁹⁷

Ebből a persorozatból Sztálin egy „világméretű judeo-cionista összeesküvés” koncepcióját építette fel 1952 szeptemberére, ami elképzelése szerint nem csak a Szovjetunióra korlátozódott, hanem az annak holdudvarába tartozó, számos kommunista vezetésű közép-kelet-európai országra kiterjedő hálózatot jelentett. A sztálini anticionista irányvonal hatására koncepciók perек indultak a szovjet érdekszférába tartozó országokban: Csehszlovákiában Rudolf Slánsky és társai, Romániában Lucrețiu Pătrășcanu és számos vádlott-társa esett ennek áldozatául, Lengyelországban pedig Wladislaw Gomułka került Sztálin célkeresztjébe.

3.6. A magyarországi cionista-per⁹⁸

A Szovjetunióban 1952 októberében, a párt XIX. kongresszusa idején már folyamatban volt az anticionista kampány, a tisztogatás utolsó szakasza.⁹⁹ Ez a hullám átcsapott hamarosan Magyarországra is. Rákosi, „Sztálin legjobb magyar tanítványa”, ekkor is engedelmesen átvette a Moszkvából importált ideológiát, és igyekezett azt a gyakorlatban is érvényesíteni. Parancsára az ÁVH-n az anticionista ügyek nyomozati anyagait újra elővették, és a szovjet államvédelem által már összeállított koncepciót a magyar viszonyokra igyekeztek alkalmazni. Ezek alapján Magyarországnak is meg kellett jelennie a Sztálin elméjében született, „nemzetközi cionista összeesküvés” egyik láncszemeként. Az állítólagos világméretű terv Magyarországra vonatkozó részének megvalósítása a koncepció alapján a következőképpen történt. Az amerikai titkosszolgálatok által szervezett cionista ügynökök Magyarországon is beférkőztek a legmagasabb állami és pártvezetésbe, az Államvédelmi Hatóságba, a gazdasági élet fontos pozícióiba. A lejáratusukat, erkölcsi megsemmisítésüket szolgálták azok a

⁹⁶ Borev, Jurij: *Sztalinyiada*. Szovetszkij Piszatyel, Moszkva, 1990. 351.; Antonov-Ovseyenko, Anton: *Portrait of a tyranny*. Harper and Row, New York, 1981. 326.

⁹⁷ Medvegyev, Roj: *K szudu isztorii*. A. A. Knopf, New York, 1974. 1001.

⁹⁸ Ez az alfejezet az alábbi cikk felhasználásával készült: Kádár Éva: *Péter Gábor, a „cionista összeesküvés vezetője” – Miért lett az ÁVH vezetőjéből egy koncepció per elsőrendű vádlottja?* Themis, 2022/május <https://www.ajk.elte.hu/Themis> (Utolsó letöltés: 2024.11.20.) DOI: 10.55052/themis.2022.1.6.45

⁹⁹ Zinner Tibor: *Az 1953-as 'cionista per'*. In: Püspöki Nagy Péter (szerk.): *1100 éves együttélés – a magyar és magyarországi zsidóság a haza és a fejlődés szolgálatában*. Magyarországi Holocaust Emlékalapítvány, Budapest, 2001. 234.

vádak, amelyek szerint ezek a cionista ügynökök mielőtt amerikai, illetve izraeli szolgálatba álltak volna, együttműködtek a Gestapóval, illetve a Horthy-rendszer politikai rendőrségének besúgói voltak, sokan közülük emellett gazdasági és egyéb köztörvényes bűncselekményeket is elkövettek.¹⁰⁰

Az államvédelem zsidó származású vezetői mindig is Sztálin paranoiás félelmének főszereplői közé tartoztak, mivel úgy vélte, hogy sokat tudnak az általa elkövetett bűnökről, és ezeket az információkat adandó alkalommal ellene fordíthatják. Korábban ezek az okok is közrejátszottak az állambiztonság korábbi vezetői, Jagoda és Jezsov likvidálásában, akiket szintén koholt vádak alapján végeztetett ki.

A fent említett anticionista tisztogatássorozat részeként Sztálin 1951. július 14-én nyomozást rendelt el Viktor Abakumov, állambiztonsági miniszterhelyettes ellen, aki a közép-európai koncepciók perek előkészítésében fontos szerepet játszott. Az Abakumov-ügy egyik gyanúsítottja lett M. Belkin is, aki a Rajk-per idején tanácsadóként vett részt a nyomozás irányításában. Kihallgatása során olyan „vallomást” tett, amely szerint Péter Gábor a CIA-nak kémkedett, és erről Sztálin levélben tájékoztatta Rákosit. Az akkor már miniszterelnöki posztot is betöltő diktátor 1953 első munkanapján személyesen tájékoztatta erről Hegedűs Andrást. Beszámolt neki Péter bűnössége tárgyi bizonyítékáról is: egy fényképről, amelyen együtt látható Allen Dullesszal, az amerikai katonai hírszerzés rezidensével. A kép valójában akkor készült, amikor ők a külföldön tartózkodó háborús bűnösök kézre kerítéséről egyeztettek. Rákosi a száműzetése idején írt visszaemlékezésében azt állította, hogy 1953. január 2-án megjelent nála egy Ivanov nevű belügyi tanácsadó, és átadta neki az SZKP Központi Bizottságának levelét, amelyben Sztálin utasította őt Péter Gábor azonnali letartóztatására.¹⁰¹

A Sztálin által felépített koncepció szerint Péter Gábor olyan nemzetközi cionista összeesküvés magyarországi szálának élén állt, amelynek része volt az Abakumov-csoport, Slánsky és társai, valamint a szovjet zsidó orvosok társasága is. A Péter-ügy az Abakumov-Slánsky-szovjet orvosok perét összekötő amalgám szerepét töltötte be.¹⁰²

¹⁰⁰ Schmidt Mária: *Ez a per lesz a legék lege* – Adalékok a torzóban maradt 1952-53-as budapesti zsidóellenes tisztogatásokhoz. Szombat Online, 1995. április 1. <https://www.szombat.org/archivum/ez-a-per-lesz-a-legek-lege> (Utolsó letöltés: 2021.11.10.)

¹⁰¹ Hegedűs András: *A történelem és a hatalom igézetében – Életrajzi elemzések*. Kossuth Könyvkiadó, Budapest, 1988. 193-194.

¹⁰² Hódos György: *Tettesek és áldozatok – Koncepciók Magyarországon és Közép-Kelet Európában*. Noran, Budapest, 2005. 156.

4. Konklúzió

Tanulmányomban a fellelhető forrásoknak, ezen belül a magyarországi cionista-per iratainak, valamint a magyar és a Szovjetunióban zajló cionista perekre vonatkozó, valamint a szovjet birodalmi eszmét és antiszemitizmust elemző szakirodalomnak a tanulmányozásával arra a következtetésre jutottam, hogy a Szovjetunió kül- és nemzetiségpolitikáját az 1917-es forradalmat követően csak rövid ideig határozta meg az internacionalizmus egyenjogúsító elve. A szovjet állam hamarosan visszatért a cári időkből magával hozott birodalmi eszméhez, amit Sztálin „második forradalma” élesztett újjá. A II. világháborús győzelme, a kétpólusú világrend kialakulása után ezt az elvet érvényesítette a szovjet érdekszférába került államokkal, így hazánkkal való kapcsolatában is.

A szovjet birodalmi eszmét követő nemzetiségpolitika érvényesült a sztálini államnak a zsidósághoz való viszonyulásában is. Az 1930-as évektől ugyanis újra felerősödött az antiszemitizmus, a hidegháború korszakában pedig mindez a hivatalos politika színterére lépett cionizmus-ellenesség formájában. Péter Gábornak a cionista-per fővádloktjává válásában a külpolitikai viszonyok kétségtelenül meghatározó szerepet játszottak, hiszen Sztálin az általa megkonstruált antiszemita, anticionista koncepcióban lényegi szerepet szánt a zsidó származású államvédelmi vezetőknek, mint a nyugati országok kémeinek, illetve a „nemzetközi cionista összeesküvés” elleni harc sabotálójának.

Felhasznált irodalom

Antonov-Ovseyenko, Anton: *Portrait of a tyranny*. Harper and Row, New York, 1981. 326. o.

Bóka Éva: *Az európai egység gondolat fejlődéstörténete*. Napvilág Kiadó, Budapest, 2001.

Borev, Jurij: *Sztalinyiada*. Szovetszkij Piszatyel, Moszkva, 1990. 351. o.

Conquest, Robert: *Power and policy in the USSR*. MacMillan and Co. Ltd., London, 1961. 165-166. o.

Courtois, Stéphane – Werth, Nicolas – Panné, Jean-Louis – Bartosek, Karel – Margolin, Jean-Louis – Paczkowski, Andrzej: *A kommunizmus fekete könyve – Bűntény, terror, megtorlás*. Nagyvilág Kiadó, Budapest, 2001. 251-252. o.

Csonka Rózsa – Harsányi Iván – Székely Gábor (szerk.): *A Kommunista Internacionálé válogatott dokumentumai*. Kossuth Könyvkiadó, Budapest, 1975.

Gecse Géza: *Bizánctól Bizáncig – Az orosz birodalmi gondolat*. Nemzeti Tankönyvkiadó Zrt., Budapest, 2007.

Gecse Géza: *Orosz nagyhatalmi politika, 1905-2021*. Ludovika Egyetemi Kiadó, Budapest, 2022.

Gereben Ágnes: Antiszemitizmus a háború utáni Szovjetunióban. *Mozgó Világ*, 1999. 25. évf. 12. sz., 79-83. o.

Gereben Ágnes: *Antiszemitizmus a Szovjetunióban*. PolgArt Könyvkiadó, Budapest, 2000.

Gereben Ágnes: „Fehér köpenyes gyilkosok”. *Heti Válasz*, 2003. 3. évf. 7. sz. 26-28. o.

Gyóni Gábor: *Orosz birodalom volt-e a Szovjetunió?* 84. o. <https://edit.elte.hu/xmlui/browse?authority=1e7b6658-ba10-4197-8812-9ae6f59d6941&type=lcAuthor> (Utolsó letöltés: 2024.11.21.)

Hegedűs András: *A történelem és a hatalom igézetében – Életrajzi elemzések*. Kossuth Könyvkiadó, Budapest, 1988. 193-194. o.

Hódos György: *Tettesek és áldozatok – Konceptiós perek Magyarországon és Közép-Kelet Európában*. Noran, Budapest, 2005. 156.o.

Kádár Éva: *A Péter Gábor-ügy, mint a szuverenitás hiányának tükré*. In: Heil Kristóf – Kovács-Szépvolgyi Enikő (szerk.): (cím még nincs megadva). Gondolat Kiadó, Budapest [megjelenés alatt]

Kádár Éva: *Péter Gábor, a „cionista összeesküvés vezetője” – Miért lett az ÁVH vezetőjéből egy koncepciós per elsőrendű vádlottja?* *Themis*, 2022/május <https://www.ajk.elte.hu/Themis> (Utolsó letöltés: 2024.11.20.) DOI: <https://doi.org/10.55052/themis.2022.1.6.45>

Kahler Frigyes: *Az ítélezés irányítása Magyarországon 1949-1956*. In Kahler Frigyes (szerk.): *Szemtől szemben a múlttal – Válogatott írások*. Kairosz Kiadó, Budapest, 1999. 7-8. o.

Kahler Frigyes: *Joghalál Magyarországon, 1945-1989*. Zrínyi Kiadó, Budapest, 1993. 140. o.

Kolozsi Ádám: *Hitler és Sztálin halálos szövetséget kötött a kicsik ellen*. Index, 2019. augusztus 23. https://index.hu/techtud/tortenelem/2019/08/23/molotov-ribbentrop-paktum_80._evfordulo/ (Utolsó letöltés: 2024.11.23.)

Kosztircsenko, Gennagyij: *V plenu u Krasznogo Faraona (A Vörös Fáraó fogságában)*. Moszkva, 1994. 45-47. o.

Kosztircsenko, Gennagyij – Redlih, S.: *Jevrejszkij Antyifasisztkij Komityet v SZSZSZR (A Zsidó Antifasiszta Bizottság a Szovjetunióban dokumentumgyűjtemény)*. Moszkva, 1996. 136-137. o., 326-384. o.

Krausz Tamás: *Antiszemitizmus – holokauszt – államszocializmus*. Nemzeti Tankönyvkiadó, Budapest, 2004. 10-11. o.

Lengyel Eszter: *A demokrácia utolsó fóruma*. 181. o. Aetas, 2019/3. szám, 180-183. o.

Lengyel István: *Oroszország – Szovjetunió 1917-1939*. IKVA, Budapest, 1991.

Madievski, Samson: *Nagyorosz nacionalizmus és antiszemizmus*. História, 2000/2. szám, 28-30. o.

Medvegyev, Roj: *K szudu isztorii*. A. A. Knopf, New York, 1974. 1001. o.

Naumov, Oleg (sajtó alá rendezte): *Gyepavednij szud. Sztyenogramma szugyebnovo processza nad cslenami Jevrejszkovo Antyifasisztkovo Komityeta (Jogtalan ítélet. A Zsidó Antifasiszta Bizottság tagjai elleni büntetőper gyorsíró jegyzőkönyve)*. Moszkva, 1994.

Nyilas Gergely: *Birobidzsán – száműzetés az új hazába*. Népszabadság Online (nol.hu), 2010. augusztus 14. A Népszabadság Online megszűnése óta a cikk itt található: <https://mazsihisz.hu/hirek-a-zsido-vilagbol/hirek-lapszemle/birobidzsan-szamuzetes-az-uj-hazaba> (Utolsó letöltés: 2024.11.21)

Palasik Mária: *A Magyar Közösség-ügy és tanulságai*. <http://www.rev.hu/sulinet45/szerviz/szakirod/palasik2.htm> (utolsó letöltés: 2024.04.20.)

Palasik Mária: *Parlamentarizmustól a diktatúráig (1944-1949)*. Országház Könyvkiadó, Budapest, 2017.

Pécsi Tibor: *Sztálin befejezte volna, amit Hitler elkezdett – Egy modern Hámán halála*. Hetek Online (hetek.hu), 2013. március 7. https://www.hetek.hu/hatter/201303/sztalin_befejezte_volna_amit_hitler_elkezdett (Utolsó letöltés: 2024.11.21.)

Révész Sándor: *A meggyilkolt költők éjszakája*. HVG Online, 2022. augusztus 12. https://m.hvg.hu/360/20220812_Revesz_Sandor_A_meggyilkolt_koltok_ejszakaja (Utolsó letöltés: 2024.11.26.)

Schmidt Mária: *Ez a per lesz a legek lege* – Adalékok a torzóban maradt 1952-53-as budapesti zsidóellenes tisztogatásokhoz. Szombat Online, 1995. április 1. <https://www.szombat.org/archivum/ez-a-per-lesz-a-legek-lege> (Utolsó letöltés: 2021.11.10.)

Simai Mihály: *Az Orosz Föderáció a XXI. században, az átalakulás és a világgazdasági integrálódás útjain*. In: Simai Mihály (szerk.): *Oroszország két világ között*. Budapest, Akadémiai Kiadó, 2011.

Soudoplatov, Pavel: *Missions speciales*. Le Seuil, Párizs, 1994. 385-434.

Szolzenyicin, Alekszandr: *Együtt II. – Oroszok és zsidók a Szovjetunióban*. Allprint Kiadó, Budapest, 2005

Vajda Mihály: *Az (eddig) utolsó orosz birodalom tündöklése és bukása*. Beszélő Online, 1996/ 2. szám, <http://beszelo.c3.hu/cikkek/az-eddig-utolso-orosz-birodalom-tundoklese-es-bukasa> (Utolsó letöltés: 2024.11.21.)

Virág Attila: *Elgázolt szuverenitás – A „Nabucco vs. Déli Áramlat” vita magyarországi vizsgálata a nemzetállami szuverenitás, az európai integráció és az orosz birodalmi törekvések tükrében*. Budapesti Corvinus Egyetem, Politikatudományi Intézet, Politikatudományi Doktori Iskola, Budapest, 2013. 110. o. DOI: <https://doi.org/10.14267/phd.2014008>

Zinner Tibor: *XX. századi politikai perek – A magyarországi eljárások vázlatja, 1944/1945-1992*. Rejtjel Kiadó, Budapest, 1999.

Zinner Tibor: *Az 1953-as 'cionista per'*. In: Püspöki Nagy Péter (szerk.): *1100 éves együttélés – a magyar és magyarországi zsidóság a haza és a fejlődés szolgálatában*. Magyarországi Holocaust Emlékalapítvány, Budapest, 2001. 234. o.

Zinner Tibor: *Minden bírósági ügy az osztályharc egyik epizódja*. Jogtörténeti Szemle, 2006/3. szám, 8-14. o.

Dr. Kökényesi Gábor (ORCID: 0009-0004-7363-7798)
ELTE ÁJK Jog- és Társadalomelméleti Tanszék
Témavezető: Dr. Márton Miklós habilitált egyetemi docens

DOI: <https://doi.org/10.55052/themis.2024.2.71>

A jogi eliminativizmus néhány jogelméleti összefüggése

(Some legal theoretical implications of legal eliminativism)

Absztrakt

A jelen tanulmányban bemutatom azt a „jogi eliminativizmusnak” elnevezett álláspontot, amely szerint a jogi aktusoknak kizárólag morális és prudenciális következményei vannak, és ennek megfelelően nincsenek kimondottan normatív jogi következményeik. Ezt követően a jogi eliminativizmusnak ezt az alapvető meglátását elemzem a normativitásról szóló filozófiai diskurzus terminológiájával. Az elemzés során megkísérlem feltárni azokat az okokat is, amelyekből az eliminativista álláspont következik. Így többek között rámutatok arra, hogy a jog, mint társadalmi konvenció önmagában nem tud teljesen új, normatív indokokat létrehozni a cselekvések mellett.

Kulcsszavak: jogelmélet, normativitás, indok, metaetika, eliminativizmus

Abstract

In this paper, I will present a view called "legal eliminativism", according to which legal acts have only moral and prudential upshots, and accordingly they have no distinct normative legal upshots. I will then analyse this basic insight of legal eliminativism using the terminology of philosophical discourse on normativity. In the analysis, I will also attempt to explore the reasons for the eliminativist position. Thus, among other things, I will point out that law as a social convention cannot, in itself, generate entirely new normative reasons for action.

Keywords: legal theory, normativity, reason, metaethics, eliminativism

1. Bevezetés és fogalmi tisztázások

A jelen tanulmány célja kettős. Egyrészt két szerző, Scott Hershovitz és Mark Greenberg gondolatainak ismertetésével be kívánja mutatni a jogelméleti diskurzusban relatíve újnak mondható elméleti megközelítést, amelyet – azt gondolom nem előzmények nélkül és nem indokolatlanul – *jogi eliminativizmusnak* nevezek.¹ Másrészt olyan értelmezését kívánja nyújtani a jogi eliminativista álláspontnak, amely segítségével – reményeim szerint – lehetővé válik betekinteni az elmélet mélyebb jogelméleti és metaetikai összefüggéseibe. A tanulmányban azt az álláspontot képviselem, hogy a jogi eliminativista elmélet megállapításai figyelemre méltóak és véleményem szerint – különösen a metaetikai alapokat tekintve – alapvetően helyesek, mindazonáltal néhány következtetésével kapcsolatban fenntartásaim vannak.

A tanulmányban a bevezetést és néhány fogalmi tisztázást követő második pontban röviden a jogi normativitásról szóló jogelméleti diskurzus néhány történeti előzményét elevenítem fel annak érdekében, hogy a jogi eliminativizmust, mint a jogi normativitásról szóló elméletet szituáljam. Fontos azonban megjegyezni, hogy Hershovitz és Greenberg elmélete nemcsak, mint a jogi normativitásról szóló elmélet értelmezhető, hanem a jog lényegéről szóló elméletként is. Sőt, Hershovitz és Greenberg maguk is inkább úgy gondolnak az elméletükre, mint ami arra ad választ, miben áll a jog lényege. Mindazonáltal azt gondolom, hogy a jog normativitásának kérdése szempontjából is mindenképp helytálló e szerzők elméletének vizsgálata, már csak azért is, mert a jog lényegének és a jog normativitásának kérdése a modern jogelméletekben szorosan összetartozik.² A tanulmány harmadik pontjában néhány előzetes megjegyzést teszek az 'eliminativizmus' megjelölés státuszát illetően. A tanulmány negyedik és ötödik pontjában részletesen bemutatom Hershovitz és Greenberg eliminativistának nevezett és a jelen tanulmány szempontjából lényegi hasonlóságokat mutató elméleteit. Ehhez mindkét szerzőtől azt a tanulmányt használom fel, amelyben először fogalmazták meg elméletüket érett formában. A hatodik pontban az eliminativista elmélet interpretációját kísérem meg a normativitásról szóló filozófiai diskurzus terminológiáját alapul véve. A hetedik pontban azt a kérdés járrom körül, hogy a jog, mint társadalmi konvenció, önmagában képes-e valódi normatív indokokat létrehozni. Emellett rövid kritikai megjegyzést is fűzök

¹ Már most jelzem, hogy a jogi eliminativistaként bemutatott két szerző közül Mark Greenberg nem használja magára a jogi eliminativista megjelölést.

² Ld. például John Finnis álláspontját a jelen tanulmány 2. pontjának bevezetésében.

az eliminativista állásponthez. Végül a nyolcadik pontban röviden összefoglalom a tanulmány lényegi megállapításait.

Mielőtt az belekezdenék az eliminativista álláspontok ismertetésébe, néhány fogalmi tisztázással folytatom a bevezetést, melyek – úgy gondolom – elengedhetetlenek a következők pontos megértéséhez. Az első fogalom, ami mindenképp tisztázásra szorul, az a normativitás. A normativitásról bár sokan beszélnek, meglehetősen kevesen tisztázzák a fogalmat, és véleményem szerint ebből aztán komoly félreértések adódnak. A normativitást abban az értelemben használom, ahogy a filozófusok jelentős része használni szokta: a jelen tanulmányban a normativitás viszonyt jelent két dolog között, nevezetesen egy tény és egy cselekvés között. Normativitásról akkor beszélünk, ha a tény úgy viszonyul a cselekvéshez, hogy a tény indokul („*reason*”)³ szolgál a cselekvésre.⁴

Például, ha el szeretnék menni a családdal a hegyekbe autóval, és az autón még nyári gumik vannak, akkor az a tény, hogy a hegyekben esik a hó, indokul szolgál arra, hogy téli gumikra cseréljem a nyári gumikat.

A normativitás tehát egy reláció: egy tény valamely cselekedet mellett szól. Ahogy arra utaltam, természetesen közel sem mindenki ilyen szempontból közelít a normativitás fogalmához. Van, aki a normativitás vizsgálata során a normára fókuszál és a normát, mint elérendő mércét használja. Megint mások egyszerűen csak normatív vagy normativitás címszóval illetnek minden olyan kijelentést, amely nem deskriptív, vagyis értékelő („*evaluative*”) szavakat, kifejezéseket tartalmaz. A jelen tanulmányban mindazonáltal igyekeztem a normativitás olyan fogalmát használni, amely véleményem szerint a legközelebb áll ahhoz, ahogy azt az itt tárgyalt szerzők is használják.

A másik fontos tisztázandó témakör az, hogy a normativitásnak, illetve a normativitást jelentő indokoknak (lévén a fent bemutatottak szerint az indokok azok, amelyek a normativitás alapvető építőkövei) több, eltérő szféráját lehet azonosítani. A filozófusok különbséget szoktak tenni minimum kettő, a prudenciális és morális indokok között. A prudenciális indokok azok az indokok, amelyek a személy saját jólétében, önértékében gyökereznek („*self-regarding reasons*”). Ezzel szemben a morális indokokat – kicsit leegyszerűsítve, de a jelen tanulmány szempontjából elégségesen – meg lehet határozni úgy, mint a másik személyre irányuló indokokat („*other-regarding reasons*”).⁵ A prudenciális indokra jó példa, hogy *'ha éhes*

³ Az indok („*reason*”) egy bevett terminus technicus a filozófiai diskurzusban.

⁴ Ld. például Scanlon 2014. 2.

⁵ Crisp 2018. 802. Mindazonáltal arról, hogy mik pontosan a morális indok, illetve hol van a pontos határ a morális és a prudenciális indokok között, megoszlanak a vélemények, de a jelen tanulmány szempontjából a téma részletes kifejtése nem szükséges.

vagyok, akkor indokom van enni valamit'. Vagy például: 'ha el szeretnék utazni Ausztráliába, akkor indokom van repülőre ülni.' A morális indokra példa, hogy 'ha látok valakit, aki fuldoklik mellettem a vízben, akkor indokom van segíteni rajta'. A morális és prudenciális indokon túlmenően azonban a filozófusok további indok-típusokat is el szoktak különíteni: esztétikai indokokat, episztemikus indokokat stb. Azonban a szakirodalom egyáltalán nem egységes abban, hogy pontosan hol van a határ ezek között az indok-típusok között és hogy egyáltalán pontosan milyen indok-típusok vannak. A jelen tanulmányban azt az álláspontot fogadom el, hogy az indokoknak alapvetően két típusa létezik: morális és prudenciális indokok. Azonban az sem változtatna a tanulmány érdemi mondanivalóján, ha úgy állna a helyzet, hogy egyéb indok-típusok is vannak. Függetlenül attól, hogy pontosan milyen indok-típusok léteznek, a lényeg az, hogy ezek az indokok normatívak, azaz rendelkeznek a normativitás lényegi tulajdonságával: ténylegesen valamely meggyőződés vagy cselekedet mellett szólnak. A továbbiakban a prudenciális és morális indokokat – és minden olyan indok-típust, amellyel a felsorolást még ki lehet egészíteni – összefoglalóan normatív indokoknak nevezem.

Végezetül a fogalmi tisztázások során arra hívom fel a figyelmet, hogy az egyszerűség kedvéért nem teszek szabatosan különbséget a jogi kötelezettség és a jogi indokok esetköre között, noha tisztában vagyok azzal, hogy a kettő között lényegi különbségek lehetnek. Úgy veszem, hogy ha valamire jogi indokom van (feltéve, hogy a Raz szerinti értelemben kategorikus indokról van szó – ld. lent) akkor kötelezettségem van ezt a dolgot megtenni. Azt gondolom, hogy ez a fogalomhasználat nem indokolatlan, mert Joseph Raz például kifejezetten úgy gondolja, hogy a jogi kötelezettségek valójában kategorikus indokok.⁶ Raz szerint az elsőrendű indokok azok, amelyeket a hétköznapi értelemben is indokoknak nevezünk, ezeket az erkölcs, a vágyaink és az önérdekünk hozzák létre. A másodlagos indokok pedig azok, amelyek arra indokok, hogy az elsődleges indokok szerint kelljen/ne kelljen cselekednünk.⁷ Raz elmélete szerint a jogi indokok kategorikusak, ugyanis bizonyos másodrendű indokokkal védettek, amennyiben ezek a másodrendű indokok nem engedik, hogy az elsőrendű indokok felülírják a jogi indokokat.⁸

⁶ Raz 1975. 35-84.

⁷ Renzo és Green 2022. 1.

⁸ Renzo és Green 2022. 1.

2. A jogi normativitásról

John Finnis, a kortárs jogi gondolkodás egyik kiemelkedő alakja, hangsúlyozza, hogy a jog elsődleges realitása „*nem a fogalmi koherencia logikájában rejlik vagy annak megértésében, hogy mások mit gondoltak, mondtak, kötöttek ki, parancsoltak vagy iktattak törvénybe, sem pedig az ok és okozat, illetve az ismétlődés mintáinak megtapasztalásában*”.⁹ Ehelyett, mondja Finnis, a jog elsődleges realitása az arra vonatkozó felhívásában érhető tetten, hogyan kell cselekednem, miközben azon gondolkodom, mi lenne a megfelelő cselekvés.¹⁰ Tehát a jog lényege az, hogy megmondja, hogyan *kell* cselekednem. Az olyan kijelentéseket, amelyek megmondják, hogyan *kell* cselekednem, a normatív kijelentések közé szoktuk sorolni. A jogi normativitás kérdése tehát – legalábbis Finnis szerint – szorosan összefügg a jog lényegével (elsődleges realitásával). Ennek megfelelően a jogelméleten belül a normativitás kérdése meglehetősen központi kutatási iránynak számít.

A korai elgondolások szerint a szankció lehetősége, illetve a szankciótól való félelem az, amivel a jog sajátos módon a kívánt irányba tereli a cselekedeteinket. A normativitást tekintve az a gondolat, hogy a jog és a szankció között alapvető kapcsolat van, Andrei Marmor szerint redukcionista nézetnek tekinthető, mivel ezen álláspont szerint „*a jog normativitása abban áll, hogy az alanyok képesek megjósolni a büntetés vagy a rossz bekövetkezésének esélyét, és a feltételezett szándékukban, hogy el akarják kerülni azt.*”¹¹ Ennek – a Marmor által redukcionista nézetnek nevezett – elméletnek a közismert képviselői John Austin és Oliver Wendell Holmes voltak.

Austint követően H.L.A. Hart visszautasította azt a gondolatot, hogy a jog, illetve a jogi normativitás lényegét a szankcióban és a parancsban kell keresni. Hart szerint a jog kötelezettséget („*obligation*”) teremt számunkra, és ez a kötelezettség nem a szankció miatt jön létre. Például Hart szerint azt szoktuk gondolni, hogy egy törvény eleve, minden szankciótól függetlenül kötelezettséget ró ránk. Ezzel szemben – mondja híres példájában Hart – ha például egy rabló fegyvert fog ránk és ki akar rabolni, akkor nem azt mondjuk, hogy létezik olyan kötelezettség, amely szerint át kell adni a pénzünket a rablónak, inkább azt mondjuk, hogy kötelesek vagyunk („*being obliged*”) engedelmessé válni a rablónak.¹² A rabló példája a

⁹ Finnis 2003. 28. Fordítás tőlem.

¹⁰ Finnis 2003. 28-29.

¹¹ Marmor és Sarch 2019. 1.2. Fordítás tőlem.

¹² Hart 1995. 102.

szankciót központba helyező austini jogfelfogásnak feleltethető meg. Hart szerint a kötelesség az engedelmességre és a kötelezettség között alapvető különbség van. Az utóbbi a jogra, az előbbi (ami egy pszichológiai-motivációs aspektust is tartalmaz) a fegyveres rabló példájára jellemző. Azaz Hart szerint nem azt mondjuk, hogy kötelezettségünk van a rabló felé („*having an obligation*”), hanem azt, hogy kötelesek vagyunk („*being obliged*”) engedelmeskedni neki. Tehát a szankció léte önmagában nem teremt kötelezettséget, csupán kötelességet az engedelmeskedésre. Emellett a szankció központi szerepe ellen szól az is, hogy Hart szerint azt szoktuk gondolni, hogy ha valaki szankcióban részesül, akkor azért részesül szankcióban, mert egy kötelezettséget nem tartott be.¹³ Tehát kell lennie egy szankciót megelőző kötelezettségnek ahhoz, hogy a szankció indokoltan és jogosan kiszabásra kerülhessen.¹⁴ Másképp fogalmazva: a jogi norma lényege nem a szankció, ehelyett a norma indokolja és igazolja a szankciót. Vagyis Hart a jog indok-adó szerepét helyezi középpontba.¹⁵ E körben kiemelendő (a később bemutatandó eliminativizmus szempontjából), hogy Hart szerint létezik normatív *jogi* kötelezettség, ami elkülönül a többi normatív (morális és prudenciális) kötelezettségtől.¹⁶

Talán nem haszontalan itt megjegyezni, hogy Nicholas J. McBride és Sandy Steel szerint Hart fenti támadása az austini elmélet ellen, bár könnyen lehet sikeres, mégis adós marad annak meghatározásával, mit is jelent az, hogy a jog kötelezettséget teremt arra, hogy megtegyem X-et. Vagyis nem magyarázza meg a jog kötelezettség lényegét. Hart szerint akkor van jogi kötelezettségem megtenni X-et, ha olyan viszonyulásom (attitűdöm) van az adott jogszabályhoz, amely alapján úgy érzem, hogy az adott jogszabály döntő indokot szolgáltat számomra ahhoz, hogy a jogszabálynak megfelelően cselekedjem.¹⁷ Azonban, mutat rá McBride és Steel, ez valójában nem mondja meg, hogy maga a jogszabály milyen módon fogalmaz meg kötelezettséget. Más szavakkal: nem mondja meg, mit jelent az, hogy az adott jogszabály azt a kötelezettséget hozza létre, hogy ezt vagy azt kell tennem.¹⁸ Ehelyett csak arra válaszol Hart elmélete, hogy bennem, aki engedelmeskedik a jogszabálynak, hogyan alakul ki a kötelezettség érzése. De ez arról, hogy miben áll a jogi kötelezettség, nem mond semmit.¹⁹

¹³ McBride és Steel 2014. 26.

¹⁴ McBride és Steel 2014. 26.

¹⁵ Marmor és Sarch, 2019. 1.2.

¹⁶ Hart 1982. 160-161.

¹⁷ McBride és Steel 2014. 28.

¹⁸ McBride és Steel 2014. 28.

¹⁹ McBride és Steel 2014. 28.

Jelenleg nagyon sok elmélet van arról, miben áll a jogi kötelezettség, illetve a jog normativitása, mely elméleteket a jelen tanulmányban nem tudok kimerítően, akár csak címszavakban sem bemutatni. Mégis, nagy befolyása miatt kiemelném azt, amit Joseph Raz dolgozott ki a 90-es években.²⁰ Raz abból indul ki, hogy a jog legitim autoritással bír, és mint ilyen, közvetít az autoritásának alávetett személyek és azon helyes indokok között, amely indokok ugyanezen személyek számára indokul szolgálnak az adott helyzetekben a cselekvésre.²¹ Mindemellett Raz szerint a jog azért legitim, mert e közvetítésén keresztül előmozdítja azt, hogy a társadalom tagjai (a jogalanyok) a helyes indokoknak megfelelően cselekedjenek, illetve ha nem lennének a jogi előírások, akkor a társadalom tagjai kevésbé sikeresen tudnának a megfelelő indokokkal összhangban cselekedni, mint akkor, ha a jog által kínált, autoritással bíró indokokat követnék.²² Például – mondja Raz elméletét magyarázva Marmor – az autósok számára nagyon sok indok áll rendelkezésre arra nézve, milyen sebességgel vezessenek: a helyes sebességre nézve külön indokot ad a gyalogosforgalom, a kanyarok stb. Az autósoknak ezeket az indokokat mind mérlegelniük kellene és ezek alapján meghatározni az ideális közlekedési sebességet. Az autósok minden bizonnyal könnyebben és sikeresebben egyensúlyba tudják hozni ezeket a sokszor széttartó indokokat, ha nem saját maguk próbálják kitalálni ezt az egyensúlyt, hanem ráhagyatkoznak egyetlen előírásra, ami megteszi ezt helyettük: a jogi előírásra.²³ Hershovith, akinek az elméletét a továbbiakban részletesen bemutatom, úgy jellemzi Raz álláspontját, mint ami szerint valakinek a jogi kötelezettsége valójában ennek a személynek a morális kötelezettsége, azzal a különbséggel, hogy ennek a személynek ez a morális kötelezettsége „a jog nézőpontjából áll fenn.”²⁴ És amikor Hershovitz szerint ilyen értelemben beszélek morális kötelezettségről, az olyan, mintha azokról a morális kötelezettségekről beszélnék, amelyekről a nagymamám gondolja, hogy köteleznek engem. Az a kijelentés azonban, hogy 'olyan kötelezettségeim vannak, amelyekről a nagymamám gondolja, hogy köteleznek engem' nem normatív, hanem deskriptív kijelentés,²⁵ és ezért a jog normativitását nem magyarázza meg kielégítően.

²⁰ Raz 1994. 9. fejezet.

²¹ Marmor és Sarch 2019. 1.2.

²² Marmor és Sarch 2019. 1.2.

²³ Marmor és Sarch 2019. 1.2.

²⁴ Hershovitz 2014. 1169. Fordítás tőlem.

²⁵ Hershovitz 2015. 1169.

3. A jogi eliminativizmus megjelölésről

A fentiekben igyekeztem röviden bemutatni annak a történeti folyamatnak a gyökereit, amelyben viszonylag új szereplőként a jogi eliminativizmus megjelent. Azt is szeretném jelezni, hogy a jogi eliminativizmus, lévén relatíve új elméletről van szó, a jogelméletben még nem bevett megjelölés, ami alatt minden jogtudós ugyanazt értené (noha mindenki, aki jogi eliminativizmusról beszél, valami hasonlóra gondol). Jómagam jogi eliminativizmus alatt azt a jogelméleti megközelítést értem, amely szerint a jogszabályoknak, illetve a tágran vett jogi tényeknek nincsenek jogi normatív következményeik, hanem kizárólag nem-jogi (különösen morális és prudenciális) normatív következményei vannak. Tehát azért eliminativista az elmélet megjelölése, mert a jogi következményeket megszünteti.

A jelen tanulmányban két szerző – némileg eltérő, lényegi szempontból mégis hasonló – elméletén keresztül kívánom bemutatni a jogi eliminativizmust. A két szerző Scott Hershovitz és Micheal Greenberg.²⁶ Röviden még az eliminativizmus megjelölésről: a fenti szerzők közül Scott Hershovitz egy helyen maga is eliminativistának nevezi a saját elméletét, mivel az elmélete tagadja a normativitásnak különálló jogi szféráját.²⁷ Továbbá Greenberg és Hershovitz álláspontjára az „új eliminativista” megjelölést használja Michael Green egy 2016-ban írt cikkében.²⁸ De például eliminativistának nevezi – más szerzők mellett – Greenberg, Hershovitz (és a jelen tanulmányban szintén hivatkozott David Enoch) álláspontját Hallary Nye is egy 2022-es tanulmányában (bár megjegyzem, hogy Nye másképp definiálja az eliminativizmust, mint ahogy én teszem a jelen tanulmányban).²⁹

4. Scott Hershovitz jogi eliminativizmusa

Mindenekelőtt érdemes Hershovitz elméletét³⁰ elhelyezni a kortárs jogelméleti viták színterén: arra a kérdésre, mi alapozza meg a jogi normák

²⁶ Már most jelzem, hogy David Enoch álláspontja véleményem szerint lényegileg eltér az előbbi két szerző álláspontjától.

²⁷ Hershovitz 2015. 1193.

²⁸ Green 2016.

²⁹ Nye 2022. 29-78. Nye azt az álláspontot érti eliminativizmus alatt, hogy nem szükséges megválaszolnunk azt a kérdést, mi határozza meg a jog létét és tartalmát. Ehelyett más fontosabb normatív kérdésekkel kell foglalkoznunk, például többek között azzal, hogy a bírának és a jogalanyoknak mit *kell* tenniük. (Nye 2022. 50.)

³⁰ Megjegyzem, hogy Hershovitz kiegészítette és bővítette a jelen tanulmányban ismertetett elméletét a *Law Is a Moral Practice* című könyvében, azonban azt gondolom, hogy az elméletének leglényegesebb, bemutatásra

létét és tartalmát, a pozitivisták és az anti-pozitivisták eltérő választ adnak.³¹ A pozitivisták szerint a társadalmi tények azok, amelyek létrehozzák és tartalommal töltik meg a jogi normákat, míg az anti-pozitivisták szerint a társadalmi tények és az értékelő tények („*evaluative facts*”) alapozzák meg és töltik meg tartalommal a jogi normákat.³² Abban azonban mindkét irányzat egyetért, hogy léteznek *jogi* normák.³³ Hershovitz egy harmadik lehetőséget kínál: szerinte nem léteznek *jogi* normák, abban az értelemben legalábbis, hogy a jogi normák nem szolgálnak valódi normatív indokul a cselekvéseink mellett.

Hadd kezdjem Hershovitz elméletének bemutatását úgy, ahogy ő is kezdi, vagyis az egyik példájával. Tegyük fel, hogy az úttest mellé ki van helyezve egy tábla, amely szerint csak 35 mérföld/órával közlekedhetek. Ennek a táblának prudenciális és morális következményei vannak Hershovitz szerint. Prudenciálisak, amennyiben a tábla azt mondja, hogy mi az a sebesség, amennyivel biztonságos vezetnem.³⁴ De ugyanígy morális következményei is lehetnek a táblának: nem sodorhatom veszélybe a többiek az utakon, ezért nem mehetek gyorsabban a táblán megadott sebességnél. Vagy az is lehet, hogy olyan autoritás állította a táblát, akinek morálisan köteles vagyok engedelmeskedni, ezért nem mehetek gyorsabban, mint ami a táblán áll.³⁵ A kérdés, hogy a prudenciális és a morális következmények mellett van-e specifikusan jogi következménye a táblának? Hershovitz szerint a jogi előírásoknak (és így a példabeli táblának) nincsenek elkülöníthető jogi következményei, kizárólag morális és prudenciális következményei vannak.³⁶

De pontosan milyen érvei vannak Hershovitznak az álláspontja mellett, miszerint a jogi intézmények aktusainak nincsenek elkülöníthető jogi következményei? Például rögtön felhossa, hogy mindennapi tapasztalatunk szerint is van olyan eset, hogy a jogi kötelezettségeink ellentmondanak a morális kötelezettségeinknek, tehát azt gondolhatjuk, hogy a kettő külön dolog.³⁷ Ezért intuitíve nem tűnik meggyőzőnek Hershovitz elmélete.

szoruló elemeit a *The End of Jurisprudence* tanulmánya már tartalmazza.

³¹ Green 2016.

³² Green 2016.

³³ Green 2016.

³⁴ Hershovitz 2015. 1163.

³⁵ Hershovitz 2015. 1163-1164.

³⁶ Hershovitz ezt annak a kontextusában fejti ki, hogy mivel a jogi előírásoknak nincsenek különálló normatív következményei, ezért a Hart-Dworkin vita is irrelevánssá válik, ti. a vita alól kihúzzuk a szőnyeget. Ugyanis nincsenek olyan jogi kötelezettségek, amelyek kapcsán arról lehetne vitatkozni, milyen tények azok, amelyek ezek a *jogi* kötelezettségek alapulnak (Hart: csak társadalmi tények, Dworking: társadalmi és morális tények vannak) V.ö. Hershovitz 2015. 1163-1167.

³⁷ Hershovitz 2015. 1174.

Hershovitz érve alapvetően az, hogy a világ tele van olyan intézményekkel, gyakorlatokkal, amelyek hasonlítanak a joghoz és ennek ellenére mégsem mondjuk, hogy ezek a gyakorlatok a normativitásnak elkülönült fajtáit hoznák létre. Például vegyük egy nyaraló esetén a hárszabályokat. Tegyük fel, hogy a tulajdonos kiírja a nyaraló üzenőfalára, hogy „Tilos a dohányzás.” Ez a kiírás prudenciális indokot ad arra, hogy ne dohányozzunk, mert nem akarok összeveszni a tulajdonossal, de morális indokot is ad, mert a tulajdonosnak joga van eldönteni, hogy ki dohányozzon és ki ne, a nyaralójában.³⁸ Tehát többféle kötelezettség következik ebből a kiírásból, de ezek között nincs egy nyaraló-kötelezettség sem arra vonatkozóan, hogy ne dohányozzunk.³⁹ Vagy vegyünk egy másik példát, egy másik normatív gyakorlatot, az ígéretet. Hershovitz példájával tegyük fel, hogy megígérem A-nak, hogy holnap délben elviszem a közértbe. De tegyük fel, történik valami a látásával és ezért az orvoshoz kell elvigyem a közért helyett. Valószínűleg ebben az esetben is kötelességem lesz elvinni az orvoshoz A-t, azért, mert ígéretet tettem neki. Vagy például, ha azt ígérem meg, hogy elveszem valaki életét, akkor nem lesz ilyen kötelességem, hiába ígértem ezt meg: emberölésre nem lehet érvényesen kötelezettséget vállalni.⁴⁰ Hershovitz ezeket a példákat azért hozza fel, hogy bemutassa, nem kell speciális ígéret-normativitást feltételeznem az ígéretek esetében sem: az ígéretek csak morális és prudenciális kötelezettségeket teremtenek. Hershovitz harmadik példája a sakk. Azt a példát hozza fel, hogy a sakk versenyszabályzata, különböző kötelezettségeket támaszt a sakkozók számára. Mégsem gondoljuk azt, hogy létezne külön versenyszabályzat-normativitás vagy sakk-normativitás: a sakk versenyszabályai akkor kötelezőek ránk nézve, ha önkéntesen (morális vagy prudenciális indokból) alávetjük magunkat nekik.⁴¹

Összefoglalásképp elmondható, hogy Hershovitz a jogi kötelezettségeket a morális/prudenciális kötelezettségek egyik alfajtájának tekinti. Például, mondja Hershovitz, tegyük fel, hogy van olyan morális kötelezettségem, hogy igazságos mértékben hozzá kell járulnom a szegények megsegítéséhez. Tegyük fel el azt is, hogy van olyan törvény, amely bizonyos mértékű adót vet ki a szegények megsegítésére, azonban az adó befizetése után még mindig jóval kevesebbet adtam a szegények megsegítésére, mint amennyi a részemről – a vagyonom méretét figyelembe véve – igazságos lett volna. Ebben az esetben Hershovitz szerint

³⁸ Hershovitz 2015. 1175.

³⁹ Hershovitz 2015. 1175.

⁴⁰ Hershovitz 2015 1180.

⁴¹ Hershovitz 2015. 1181-1186.

a jogi kötelezettség az adó befizetésére morális kötelezettség, amit azért nevezünk jogi kötelezettségnek, mert a jogalkotó írta elő. Mindazonáltal a jogi kötelezettség teljesítése után is marad egy további, „maradék” morális kötelezettség, mert nem fizettem meg a teljes összeget, ami tőlem igazságosan elvárható lett volna.⁴²

Ha azonban a fenti gondolatok helytállóak, mondja Hershovitz, akkor miért van sokszor az az érzésünk, hogy a jogi és a morális kötelezettségeink egymásnak ellentmondanak. Ennek magyarázatához Hershovitz a következő analógiával él: szülőként feltétel nélkül és határok nélkül szeretem és támogatom a gyermekem, és ez természetesen helyeslendő dolog. Mindazonáltal, ha kilépek a szülői szerepből és kívülről szemlélem magam, akkor észrevehetem, hogy lehetnek határai annak, meddig terjedhet ez a feltétel nélküli szeretet és támogatás. Azaz, bár szülői nézőpontból – nagyon helyesen – nem mondom, hogy bizonyos ponton túl már nem szeretem a gyermekem (még akkor sem, ha egészen erkölcstelen dolgot cselekedett), nem szülői nézőpontból (mintegy külsőleg rátekintve a helyzetre) mégis mondhatom azt, hogy elképzelhető olyan végletes helyzet, amikor a szülő már nem köteles a szeretetével tovább támogatni a gyermekét, pl. mert rendkívül erkölcstelen módon él. Tehát, mondja Hershovitz, szülőként olyan kötelezettségeket is magamra vállalok, amelyek szigorúan véve nem köteleznek engem.⁴³ Valahogy így áll a helyzet Hershovitz szerint az erkölcstelen törvényekkel is. Egy erkölcstelen törvénynek nyilvánvalóan nincs morális kötelezettségem engedelmeskedni, csakúgy, mint ahogy a szülő sem köteles feltétel nélkül támogatni a gyermekét, bármire is adja a fejét a gyermeke. Azonban mégsem mondhatjuk azt, hogy a jogszabályokat a bíróságoknak csak addig kell végrehajtaniuk, ameddig azok nem ellentétesek a morális kötelezettségekkel (csakúgy, ahogy nem mondjuk, hogy a szülő nem teszi jól, hogy feltétel nélkül támogatja a gyermekét). Mindezt azért mondjuk, mert nem akarjuk a bíróságoknak megengedni, hogy azt gondolják, ők azok, akik a törvények morális bírái lehetnek. De ez nem jelenti azt, hogy az erkölcstelen törvény valódi, normatív kötelezettséget teremtene.⁴⁴

Végül Hershovitz megállapítja, hogy az elmélete egyértelművé teszi, hogy a jogrendszer a moralitástól tökéletesen elkülönül, vagyis a jogrendszer vagy az egyes jogszabályok teljes mértékben függetlenek a morális kötelezettségektől. Ahogy Hershovitz fogalmaz: *„Az eliminativista képet az különbözteti meg a pozitivizmustól, hogy ragaszkodik ahhoz, hogy*

⁴² Hershovitz 2015. 1188-1189.

⁴³ Hershovitz 2015. 1191.

⁴⁴ Hershovitz 2015. 1192.

az a kérdés, hogy milyen jogokat, kötelezettségeket, kiváltságokat és hatásköröket hoz létre a jogi gyakorlatunk, morális kérdés.”⁴⁵

5. A Jog Morális Hatáselmélete (Greenberg)

Mark Greenberg elméletét a *Moral Impact Theory of Law* című, 2014-ben megjelent tanulmányában fejti ki. Ahogy látni fogjuk, ez az elmélet nagyon hasonlít Hershovitz elméletére. Greenberg álláspontjának lényege nagyon tömören az, hogy a jogi kötelezettségek a morális kötelezettségeknek egy részhalmazát jelentik. Ez lényegében azt akarja mondani, hogy azok, akik a jogot alkotják (bíróság, jogalkotó – a jogi intézmények), a megalkotott jogi előírásokkal valójában a morális kötelezettségeinket változtatják meg, és nincs arról szó, hogy lennének a morális kötelezettségektől elkülönülő jogi kötelezettségek, amelyeket a jogi előírások megváltoztatnak. (Már most látszik Greenberg és Hershovitz elméletének alapvető rokonsága.) A morális kötelezettségek megváltoztatását Greenberg szerint a jogi intézmények úgy érik el, hogy a morális szempontból jelentős tényeket megváltoztatják.⁴⁶ Így például új elvárásokat teremtenek vagy új lehetőségeket hoznak létre.⁴⁷ Greenberg szerint a jog nem más, mint „*a jogi intézmények releváns intézkedéseinek* [vagy aktusainak – K.G.] *morális hatása*.”⁴⁸ Ezt az elméletet Greenberg a Jog Morális Hatáselméletének nevezi. A Jog Morális Hatáselméletének definíciója tehát így hangzik: „*a jogi kötelezettségek azok a morális kötelezettségek, amelyeket a jogintézmények aktusai hoznak létre*.”⁴⁹ Arra mindazonáltal fontos felhívni a figyelmet, hogy morális kötelezettségek alatt Greenberg valójában normatív (Greenberg szóhasználatával: gyakorlati) kötelezettségeket ért, mivel a kötelezettség azt mondja meg, mit kell tennünk.⁵⁰ Vagyis Greenberg morális kötelezettségek alatt érti a prudenciális (és esztétikai, episztemikus stb., amennyiben ilyenek léteznek) kötelezettségeket is.

A fentiek alapján a jognak Greenberg szerint az a lényege, hogy megváltoztassa, sőt javítsa a morális kötelezettségeinket.⁵¹ Például, mondja Greenberg, tegyük fel, hogy valamely csoport tagjai valamilyen kihívással állnak szemben, amit csak a csoport több tagjának egyirányú, koordinált erőfeszítésével lehet megoldani. Ha a csoport tagjai külön-külön

⁴⁵ Hershovitz 2015. 1194. Fordítás tőlem.

⁴⁶ Greenberg 2014. 1290.

⁴⁷ Greenberg 2014. 1290.

⁴⁸ Greenberg 2014. 1290. Fordítás tőlem.

⁴⁹ Greenberg 2014. 1290. Fordítás tőlem.

⁵⁰ Greenberg 2014. 1306.

⁵¹ Greenberg 2014. 1294.

megoldásokra törekednek, akkor nem járnak sikerrel, mert a csoport több tagjának a részvétele szükséges a megoldáshoz. Viszont, ha a jog azt mondja, hogy mindenkinek ugyanazt a meghatározott megoldást kell választania, akkor sikerrel jár a csoport a probléma megoldásában. Greenberg szerint ebben a helyzetben a jog a morális kötelezettséget megváltoztatja, ti. minden csoporttag kötelezettségévé teszi az ugyanabban a megoldásban való részvételt.⁵² Greenberg egyik előfeltevése tehát, hogy a jog célja az, hogy a morális kötelezettségeket megváltoztassa, és épp ezért természetesnek tűnik, hogy a jog valójában morális kötelezettségeket hoz létre.⁵³

De pontosan hogyan hoz létre új (vagy változtat meg már létező) morális kötelezettségeket a jog a Morális Hatásmélet szerint? A bevett és általános, Greenberg által Normál Elméletnek („*Standard Picture*”) nevezett elgondolás⁵⁴ szerint a jogi előírások először a jogi kötelezettségeinket változtatják meg, és a jogi kötelezettségek által, közvetve megváltozhatnak a morális kötelezettségeink is. Ezzel szemben a Greenberg-féle Morális Hatásmélet szerint a morális kötelezettségek létrehozása úgy történik, hogy a jogi előírások megváltoztatják a körülményeket (a világ tényeit),⁵⁵ és a tények megváltozásának morális következményei vannak. Greenberg példákat is hoz, melyek közül a legfontosabbakat ismertetem. Greenberg első példája az, hogy a jogi előírásokkal a gonosztevőket megbüntetjük és megvédjük a közbiztonságot. Mivel a jog ellát ilyen védelmi funkciót, ezért morálisan meg nem engedetté válik az, hogy erőszakot alkalmazzunk egymással szemben – ha a jog nem látná el ezt a funkciót, akkor az önhatalmú erőszak megengedett lenne.⁵⁶ Másik – fent röviden már ismertetett – példája az, hogy tegyük fel, egy problémát több, egyformán hatásos módon meg lehet oldani, de mindegyik megoldás csak akkor működik, ha szinte mindenki hasonló módon oldja meg a problémát. Ha a jog kiemel és priorizál egy megoldási módot, akkor – mivel a siker érdekében morális kötelességem azt a megoldást követni, amit valószínűleg a legtöbben választanak – ezért morális kötelességem lesz a jog által kiemelt megoldási módot követni.⁵⁷ Megint más példája Greenbergnek,

⁵² Greenberg 2014. 1294.

⁵³ Greenberg 2014. 1294.

⁵⁴ A Normál Elméletet az jellemzi Greenberg szerint, hogy a jog tartalmát a nyelvi tartalom határozza meg. Ez alapvetően azt az egyszerű felfogását jelenti a jognak, hogy a jog tartalma nem más, mint amit a jogszabály mond. Ez lényegében a jogpozitivisták felfogása, mondja Greenberg: a jogot a társadalmi tények határozzák meg. Ezzel együtt Greenberg szerint a Normál Elmélet nem tisztázza, „*hogyan jutunk el attól a ténytől, hogy egy adott jogszabály el lett fogadva, a jogszabály jog tartalmához való hozzájárulásáig*”. Greenberg 2014. 129. (Fordítás tőlem.) Másképp fogalmazva, nem tudjuk, hogy a tényekből (bírószági döntések, jogszabályok meghozatala) hogyan lesznek normák.

⁵⁵ Greenberg 2014. 1310.

⁵⁶ Greenberg 2014. 1311.

⁵⁷ Greenberg 2014. 1311.

hogy azzal, hogy a társadalom tagjai szerződéseket kötnek egymással, a szerződés betartására morális kötelezettség keletkezik.⁵⁸ Még egy utolsó példára szeretnék hivatkozni: az, hogy a jog adófizetésre kötelez, ez morális szinten is felváltja azt a – jogi kötelezés nélkül – határozatlan, bizonytalan és potyautasokat is engedő morális kötelezettséget, hogy segítsünk másokon a közjó szempontjából.⁵⁹

Azonban mitől lesznek jogi kötelezettségek a jogi intézmények különböző aktusai által létrejött morális kötelezettségek? Azért, mondja Greenberg, mert jogi intézmények hozták őket létre. Vagyis, még pontosabban, azok a morális kötelezettségek a jogi kötelezettségek, amelyeket a jogi intézmények a megfelelő jogi úton hoznak létre.⁶⁰ Greenberg példája a következő: tegyük fel, hogy a jogi intézmények olyan jogot alkotnak, amelynek az a célja, hogy valamely kisebbségi csoport üldözésnek legyen kitéve. Ekkor – a jogi intézmény által elfogadott jogi előírás miatt – az a morális kötelezettségünk keletkezik, hogy védjük meg az üldözéstől a kisebbségi csoportot. Azonban ez a morális kötelezettség nem lesz jogi kötelezettség, mert nem megfelelő jogi eljárás során jött létre.⁶¹

Végezetül azt, hogy Greenberg hogyan képzei el a Morális Hatásméletet, álláspontom szerint jól megvilágítja az, amit a tisztviselőkről mond. Szerinte a tisztviselők abban térnek el az egyszerű állampolgároktól, hogy kifejezetten beleegyeztek abba, hogy úgy tesznek, ahogy a feletteseik vagy a jogszabály parancsolja, azaz kifejezetten alávetették magukat a jogi parancsoknak.⁶² Ezért *„a jogrendszer tud általában a kormánytisztviselőknek morális kötelezettségeket teremteni egyszerűen úgy, hogy megmondja, hogy mit kell tenniük.”*⁶³ Ebből az következik, hogy az egyszerű állampolgárok esetében Greenberg szerint ez nincs így: a jog nem tud morális kötelezettséget teremteni egyszerűen úgy, hogy megmondja mit kell tennünk.⁶⁴ A jog ezzel szemben úgy változtatja meg a morális kötelezettségeinket, hogy a körülményeket (a tényeket) változtatja meg.

⁵⁸ Greenberg 2014. 1211.

⁵⁹ Greenberg 2014. 1314-15.

⁶⁰ Greenberg 2014. 1321.

⁶¹ Greenberg 2014. 1322.

⁶² Greenberg 2014. 1318.

⁶³ Greenberg 2014. 1318. Fordítás tőlem.

⁶⁴ Mindazonáltal itt is arról van szó – mint az elméletben általában –, hogy a jogi parancs a tisztviselők morális kötelezettségeit változtatja meg (azért, mert a tisztviselő beleegyezett, hogy követni fogja a parancsot és ezért ellenértéket is kap) és ez a morális kötelezettség egy jogi kötelezettség is egyben.

6. Az eliminativista álláspont interpretációja

T. R. S. Allan a következőképp foglalja össze Hershovitz álláspontját (ez az összefoglalás szerintem Greenbergre is érvényes): Hershovitz szerint az egyes jogszabályok tartalmát társadalmi tények határozzák meg, míg a jog tartalmát (ahol a jog tágabb fogalom, mint az összes jogszabály együttesen) a jogi intézmények aktusai után létrejövő morális kötelezettségek határozzák meg.⁶⁵ Noha egyetértek Allan összefoglalásával, véleményem szerint Hershovitz és Greenberg álláspontját össze lehet foglalni a következő módon is, a normativitásról szóló diskurzus fogalomrendszerét használva: mindig csak morális vagy prudenciális megfontolások azok, amelyek valódi normatív indokot adnak egy cselekvésre, önmagában a jogi megfontolások erre nem alkalmasak. Például az a megfontolás, hogy valaki szenved, morális indokul szolgál arra, hogy segítsék neki. Az a megfontolás, hogy pénzbüntetést kapok, ha nem engedelmkedem egy szabálynak, prudenciális indokul szolgál arra, hogy betartsam a szabályt. Ezek mind valódi normatív indokok egy cselekvés mellett, mert a megfontolások a cselekvés mellett szólnak. Ezzel szemben a jogi előírások önmagukban sosem lehetnek indokai egy cselekvésnek. Ha például a jog azt mondja, hogy tegyem meg X-t, ez az előírás önmagában nem lesz indok X cselekedet megtétele mellett. Azaz Hershovitz és Greenberg szerint, amikor cselekszünk, akkor normatív szempontból kétféle ok van, amiért cselekszünk: vagy azért, mert erre prudenciális indokaink vannak, vagy azért, mert erre morális indokaink vannak (persze lehet, hogy morális és prudenciális indokaink is vannak a cselekvésre). Esetleg – ahogy azt Hershovitz is elismeri⁶⁶ – lehetséges, hogy vannak még a morális és prudenciális indokok mellett más típusú normatív indokok is (pl. esztétikai vagy episztemikus indokok), azonban a lényeg, hogy a jogi indokok alatt valójában azt érzük, hogy olyan morális vagy prudenciális indokaink vannak, amelyek esetén azt a tényállapotot, ami életbe lépteti az adott morális vagy prudenciális indokokat, a jogi intézmények aktusai hozzák létre.

Itt meg kell említenem, hogy azt a gondolatot, hogy a jog alapvetően úgy léptet életbe normatív viszonyokat, hogy a világ meglévő tényeit módosítja, igazítja, Greenberg mellett David Enoch fejtette ki részletesen. Enoch rámutatott arra, hogy semmi meglepő nincs abban, hogy a jog (a jogi intézmények aktusai) gyakran (ha nem is mindig) valódi normatív indokot léptet(nek) életbe, mely normatív indokok bizonyos cselekvések

⁶⁵ Allan 2020. 3.

⁶⁶ Hershovitz 2015. 1164. 5. lábjegyzet

mellett szólnak. Amikor ez történik, azt pontosan úgy kell elképzelni, mint amikor például a bolti eladó megemeli a tej árát. Miután az eladó megemelte a tej árát, indokom lesz arra, hogy kevesebb tejet fogyasszak.⁶⁷ Ez az indokom azért lép életbe, mert az eladó alakított a világ tényein (ti. megemelte a tej árát). Azonban – ahogy arra Enoch rámutat – a bolti eladó nem hozott létre új indokot, pusztán *életbe léptetett* egy már létező normatív megfontolást, nevezetesen, hogy általában indokom van spórolni a pénzzel.⁶⁸ A jog ugyanígy képes életbe léptetni már létező általános normatív indokokat azáltal, hogy megváltoztatja a világ tényeit.⁶⁹ Ezek a megváltoztatott tények pedig, bár önmagukban nem normatívak, de normatív jelentősek, ti. kell lennie egy olyan normatív állításnak, amely szempontjából jelentős, hogy az adott tény fennáll-e vagy sem.⁷⁰ Például ilyen normatív állítás, hogy a fenyegető helyzeteket el kell kerülnöm (indokom van elkerülni). Ha a jog szankciót szab ki meghatározott helyzetre, akkor a szankció kiszabásának ténye normatív szempontból jelentős lesz az előbb említett mögöttes normatív állítás miatt. Következésképpen ténylegesen is úgy kell majd cselekednem, hogy eleget tegyek a jog előírásának, ezzel elkerülve a kiszabható szankciót. Azonban az itt kifejtett elvi megfontolások mentén a jogi indok-adásnak Enoch szerint többféle konkrét technikája is elképzelhető (azaz a jog többféle módon képes a tényeket úgy igazítani, hogy indokok keletkezzenek a cselekvésre. Ez az elemzés nagyon hasonlít Greenberg fent ismertetett álláspontjára arról, hogy a jog miképpen hoz létre morális kötelezettségeket.) Például úgy, hogy a jog felhív valaminek a megtételére azzal, hogy ha nem engedelmeskedem, akkor szankciót szab ki. Máskor úgy, hogy megold egy koordinációs problémát és ezzel indokot léptet életbe arra, hogy részt vegyünk a koordinációs probléma megoldásában. De az is lehetséges, hogy elvárást fogalmaz meg arra nézve, hogy bizonyos módon cselekedjünk (itt a normatív kijelentés, ami normatív jelentőséget ad a jogi előírásnak az, hogy *úgy kell viselkednem, hogy nem hagyom cserben más elvárásait*).⁷¹

Hershovitz és Greenberg álláspontjának fenti módon, azaz a normatív indokok nyelvén való összefoglalása, úgy gondolom pontosan megvilágítja az eliminativisták álláspontját, illetve annak alapjait. Noha Hershovitz és Greenberg az elméletük kifejtése közben ezt a nyelvezetet csak sporadikusan alkalmazzák, valószínűsíthető, hogy maguk is használhatónak tartják az 'indok' és az 'indok-adás' fogalmait az elméletük leírásához.

⁶⁷ Enoch 2011. 4.

⁶⁸ Enoch 2011. 4.

⁶⁹ Enoch 2011. 27.

⁷⁰ Enoch 2011. 27.

⁷¹ Enoch 2011. 27.,28.

Hershovitz például maga mondja, hogy elképzelhetőnek tartja a morális és a prudenciális indokok mellett más típusú normatív indokok létezését (pl. esztétikai indokok, episztemikus indokok), és abban a kérdésben, hogy pontosan milyen típusú indokok léteznek, nem kíván állást foglalni.⁷² A lényeg az, hogy ezen normatív indokok mellett nincsenek különálló *normatív jogi* indokok; jogi indokok valójában a jogi aktusok által életbe léptetett normatív vagy prudenciális indokok.⁷³ Greenberg is több esetben a normativitásról szóló diskurzusra jellemző nyelvezetet használja az elmélete magyarázatához.⁷⁴

Mindazonáltal azzal fontos tisztában lenni, hogy a normatív indokokkal operáló nyelvezet (és ezért valószínűsíthetően az eliminativisták elmélete is) több fontos metaetikai alapgondolatra támaszkodik a normativitás lényegét illetően. Az egyik alapgondolat az a fent már érintett megfontolás, miszerint a normativitás lényege abban a relációban keresendő, hogy bizonyos tények valódi indokul szolgálnak valamilyen cselekedet/meggyőződés mellett (valamely cselekedet/meggyőződés mellett szólnak).⁷⁵ A normativitás lényege tehát ez a 'valami mellett szólás'. Azt gondolom, hogy ezt az alapgondolatot a filozófusok jelentős része elfogadja, de fontosnak tartom megjegyezni, hogy természetesen vannak kivételek. (Például az ún. hibaelmélet szerint eleve nem helytálló az a gondolat, hogy léteznek normatív tények és normatív viszonyok, függetlenül attól, hogy fogalmi szinten az ezekről való beszéd lehetséges.⁷⁶) A másik előfeltevés az, hogy a normativitás, illetve a normatív viszony lényegesen több annál, mint hogy valami felhív arra, hogy valamit meg kell tennem. Az az álláspont, amely azt gondolja, hogy a normativitás abban merül ki, hogy valami felhív arra, hogy mit kell tennem, az ún. normatív formalista álláspont.⁷⁷ A normatív formalisták szerint normatív szempontból nincs különbség például aközött, hogy indokom van az autóval megállni az úttesten, ha egy gyalogos elem lép a járdáról annak érdekében, hogy ne üsse el, és aközött, hogy például indokom van fehér felszerelésben teniszezni a wimbledoni tenisztornán, mert a szervezők szabályai ezt írják elő. A normatív formalisták szerint a lényeg csak az, hogy legyen olyan formális felhívás, hogy valamit meg kell tennem. Hershovitz és Greenberg ezt nyilvánvalóan nem gondolja így. Azt gondolom, hogy az eliminativista nézetből az következik, hogy az előbbi példa esetén valódi (vagy erős

⁷² Hershovitz 2015. 1164. 5. lábjegyzet

⁷³ Ld. pl. Hershovitz 2015. 1173.

⁷⁴ Pl. Greenberg 2014. 1315-1317.

⁷⁵ Nem gondolom, hogy az összes filozófiai alapfeltevést fel tudnám sorolni, csak azt a két jelentős előfeltevést ismertetem, amelyeket én különösen jelentősnek látok.

⁷⁶ Ld. pl. Mackie 1977.

⁷⁷ Copp, David és Morton 2022. 3.1.

értelemben vett) indokom van arra, hogy ne üsse el a járókelőt, míg az utóbbi példában csak formális indokom van arra, hogy fehér felszerelésben teniszeznek a wimbledoni tenisztornán, feltéve, hogy *önmagában* a teniszszabályok előírásait veszem figyelembe és nem mondjuk olyan megfontolásokat, amelyek túlmutatnak a teniszszabályokon (erre a következő pontban még visszatérek).

Mindemellett az, hogy a cselekedeteknek csak morális és prudencionális indokai vannak, azt is jelenti, hogy a jogi tényeknek is (jogszabályoknak, bírósági döntéseknek, hatósági határozatoknak stb.) csak morális vagy prudenciális következményei vannak. Ha például prudenciális indokom van arra, hogy napi legalább két liter folyadékot igyak az egészségem megőrzése érdekében, akkor ez azt jelenti, hogy például annak a ténynek, hogy csak fél liter folyadékot ittam még ma, az a prudenciális következménye lesz, hogy másfél litert még meg kell innom. Hasonlóképp, annak a jogi előírásnak, hogy a piros lámpánál meg kell állnom, morális következményei vannak. A piros lámpánál ugyanis azért kell megállnom, mert morális indokom van úgy vezetni, hogy azzal nem veszélyeztetem az autósokat és a gyalogosokat. Ha ugyanis nem állok meg a piros lámpánál, akkor veszélybe sodrom a többi autóst és gyalogost. Tehát annak a ténynek, hogy nem állok meg a piros lámpánál, morális következményei vannak. Ezért mondja azt a Morális Hatásmélet, hogy a jogi előírásoknak csak morális/prudenciális következményei vannak. A normatív terminológia, ami a cselekvés indokaira kérdez rá, a fentiek szerint tehát lefordítható a Hershovitz és Greenberg által gyakran használt 'következmények' terminológiára.

7. Konvenciók és normatív indokok

A fentiekén túlmenően Hershovitz és Greenberg álláspontja véleményem szerint úgy is jellemezhető, hogy az eliminativista elmélet szerint *önmagukban* a jogi előírások nem szolgálhatnak indokul a cselekvések mellett. Ezt úgy is meg lehet fogalmazni, hogy a jogi előírások mindig túlmutatnak önmagukon és egy jogon kívüli megfontolásra mutatnak, mely megfontolás indokul szolgál valamely cselekedet mellett. Mivel azonban ezek a megfontolások a jogon kívüliek, ezért az indokok is szükségszerűen jogon kívüliek, és a jogi előírások következményei is jogon kívüliek lesznek.⁷⁸

⁷⁸ Azt, hogy álláspontom szerint a jog önmagában miért nem szolgál indokokkal a cselekvésre ld. Kökényesi 2024.

Ezt az alapgondolatot talán olyan oldalról is meg lehet világítani, hogy az emberi konvenciók önmagukban, mesterséges módon nem tudnak tényleges, valódi normatív viszonyokat létrehozni (azokat csak életbe léptetni tudják a tények megfelelő módosításával, ahogy azt Enoch elemzésén keresztül fent bemutattam). Érdemes utalni Andrei Marmor álláspontjára, aki a jogi normativitásról szóló elemzésében a jog társadalmi konvencióként felfogott minőségéből indul ki: *„Itt egy másik fontos kérdés is felmerül: hogyan keletkezhet egy konvenció alkotta gyakorlatból indok és különösen kötelezettség a cselekvésre?”*⁷⁹ – kérdezi Marmor. Azaz kérdés, hogy a társadalmi konvenciók miképpen írhatnak elő kötelezettségeket? Marmor egyrészt azt gondolja, hogy a társadalmi konvenciók a cselekvés indokaként szolgálhatnak.⁸⁰ Például egy etikett szabály indokul szolgálhat arra, hogy köszöntsem az ismerőseimet.⁸¹ Azonban rámutat arra, hogy a konvenciók csak *másodlagos módon* adnak indokokat (ún. kiegészítő indokokat adnak), éspedig akkor, ha már eleve indokunk van részt venni a konvenciókban (ún. elsődleges indokok alapján). Marmor példájával, a sakk szabályai csak akkor kötnek engem, ha részt veszek a sakkjátékban, vagyis, ha elsődleges indokom van részt venni benne. Azaz, végeredményben a sakk szabályai azért szolgálnak indokul valamely cselekvés mellett, mert eleve indokom volt részt venni a játékban.⁸² Ahogy Marmor fogalmaz: *„a konvenciók tipikusan meghatározzák azt a módot, ahogy valamit csinálni kell azáltal, hogy válaszolnak a »Hogyan?« kérdésre a »Miért?« kérdés helyett.”*⁸³

Tehát Marmor szerint a konvenciók önmagukban nem képesek elsődleges indokokkal szolgálni a cselekvések mellett, kizárólag ún. kiegészítő indokokat adhatnak. Ennek, azt gondolom, jelentős okai vannak. Mindenekelőtt Marmor azon gondolatát kell kifejtenem, hogy a konvenciók – amennyiben valódi indokot adnak valamely cselekvésre, tehát valóban meg *kell* tennünk azt, amit a konvenció előír – minden esetben túlmutatnak önmagukon, abban az értelemben, hogy a konvenció előírásainak való engedelmesség a konvención kívüli morális vagy prudenciális (vagy egyéb normatív) indokokban van lehorgonyozva. A konvencióban való részvétel mellett szóló valódi normatív (elsődleges) indok lehet pl. az, hogy azért van indokom részt venni egy adott játékban (konvencióban), mert így levezethetem a napi feszültséget és ez jót tesz az egészségemnek. Mindebből véleményem szerint azt következik, hogy ha valaki amellett szeretne érvelni, hogy a konvenciók önmagukban (azaz anélkül, hogy

⁷⁹ Marmor és Sarch 2019. Fordítás tőlem.

⁸⁰ Marmor 2001. 25.

⁸¹ Marmor 2001. 25.

⁸² Marmor 2001. 26-27.

⁸³ Marmor 2001. 27. Fordítás tőlem.

túlmutatnának önmagukon kívülre) valódi normatív viszonyokat hozzanak létre, azt kellene kimutatnia, hogy normatív viszony létrejöhet úgy, hogy a konvención *belül* maradunk. Vegyük a következő példát a sakkból, mint tipikus konvención alapuló játékból. Képzeljük el, hogy játék közben az a szituáció áll elő, hogy ha nem sáncolok, akkor két lépésen belül mattot kapok. Úgy tűnik, helytálló azt mondanom, hogy az a tény, hogy mattot kapok, ha nem sáncolok, indok mellett, hogy sáncoljak, feltéve, hogy el szeretném kerülni a vereséget. Ez azonban nem sakk-indok, hanem prudenciális indok, mert csak annak az absztrakt prudenciális normatív igazságnak a konkrét megvalósulása, hogy 'indokom van úgy cselekedni, hogy elkerüljem a hátrányt, ha a hátrányt el kívánom kerülni'. Jelen esetben ez a hátrány, amit el kívánok kerülni, a vereség a sakkban. Ez az indok tehát nem a konvención belülről érkezik. De felejtsük el azt, hogy a sáncolás hiányában vereség fenyeget. Képzeljük el, hogy most indul a sakkjátszma és én teszem meg az első lépést és a gyaloggal szeretnék lépni. A játékszabály azt mondja, hogy a gyaloggal csak előre léphetek egy vagy két mezőt. Tehát úgy tűnik, indokom van egy vagy két mezőt a gyaloggal előre lépni, mert a játékszabály azt mondja. Azonban véleményem szerint nem azért van *ténylegesen* indokom a gyaloggal úgy lépni, ahogy a játékszabály mondja, mert a játékszabály ezt mondja, hanem azért, mert indokom van a játékszabálynak megfelelően részt venni a játékban, mondjuk azért, mert megígértem a sakkpartneremnek, hogy játszom vele egy partit.⁸⁴ Ezt a gondolatot az is megerősíti, hogy ha például leülnék egy asztal mellé és valaki hirtelen elém tenne egy sakktáblát, akkor nekem nem lenne semmilyen indokom arra, hogy megtegyem a szabályok által előírt első lépést. Erre csak azt követően lesz indokom, hogy valamely sakkon kívüli indok miatt úgy döntöttem, hogy részt veszek a játékban. Ezzel vissza is kanyarodtam Marmor gondolatához, aki szerint a konvenciók csak kiegészítő indokokkal szolgálnak és ezek a kiegészítő indokok az elsődleges indoktól függenek.

Mindazonáltal felmerül a kérdés, hogy miután eldöntöttem, hogy sakkozni fogok, a sakk szabályai valódi normatív indokul szolgálnak-e arra, hogy a sakk szabályainak megfelelően tegyem meg a lépéseket. Vagyis a kérdés az, hogy az elsődleges és a konvención nyújtotta kiegészítő indokok között normatív szempontból van-e különbség. Azt gondolom, hogy van, mert az elsődleges indokok normatív módon *valami mellett szólnak*, míg a kiegészítő indokok nem. Elsődleges indok pl., hogy indokom van bevenni egy

⁸⁴ Persze az ígéret is egy konvención, így az, hogy az ígéretemet be kell tartanom, szintén annál is alapvetőbb indokra vezethető vissza és így tovább, egészen egy alapvető normatív indokig. Mindazonáltal a jelen tanulmánynak nem célja meghatározni, hol van a normativitás legalapvetőbb szintje, azaz, melyek a legalapvetőbb, másra már nem visszavezethető indokaink. Elég annyi, hogy a konvenciók esetében a konvenciók szolgáltatott indokok mindig visszavezethetők egy konvención kívüli indokra.

aszpirint, ha fáj a fejem (feltéve, hogy nem akarom, hogy fájjon a fejem). Az, hogy a fejfájásom az aszpirin bevétele mellett szól, a világnak tőlem független, objektív *normatív* ténye. Ezzel szemben, ha például úgy látom, hogy indokom van sáncolni, mert anélkül mattot kapok (feltéve, hogy nem akarok mattot kapni), akkor nem lesz igaz az, hogy a világnak van olyan objektív, független valósága, hogy a matt lehetősége a sáncolás mellett szól. Tehát a matt lehetősége *önmagában* nem szól amellett, hogy sáncoljak. Esetleg azért tűnhet úgy, hogy mellette szól, mert a konvenció (a játékszabály) lehetőséget ad arra, hogy a sáncolással elkerüljem a mattot. A konvenció azonban nem mondja, hogy el kell kerülnöm a mattot, csak azt, hogy hogyan lehet elkerülni azt. Itt Marmor gondolata juthat az eszünkbe: *„a konvenciók tipikusan meghatározzák azt a módot, ahogy valamit csinálni kell azáltal, hogy válaszolnak a »Hogyan?« kérdésre a »Miért?« kérdés helyett”*.⁸⁵ Azaz valójában nem azért van indokom sáncolni, mert ha nem sáncolok, mattot fogok kapni, hanem azért, mert ha nem sáncolok akkor nem nyerhetem meg a játékot, noha erre valódi indokom van, például azért, mert szükségem van a győzelemmel járó pénznyereményre.

A fentiek alapján úgy látom, hogy nem lehet elképzelni olyan szituációt, amikor nem valamely jogon, mint konvención kívüli indok lenne az, ami végeredményben valódi normatív indokul szolgál arra, mit kellene tennem. Mindazonáltal mégis vannak olyan esetek, amikor a konvenciók megmondják, hogyan kell cselekednem: például a sakk megmondja, hogy a gyaloggal előre irányba *kell* lépnem. Véleményem szerint az egyedüli lehetőség annak az álláspontnak a védelmére, hogy a konvenciók valódi normatív indokokat szolgáltatnak az, ha azt állítjuk, hogy a konvenciók előírásai önmagukban (önmaguk erejéből) normatív viszonyt hoznak létre. A sakk példájában ez azt jelentené, hogy azért, mert a játékszabály kimondja azt, hogy 'a gyaloggal előre irányba kell lépni', ezért (és csak ezért) indokom lesz a gyaloggal előre irányba lépni. Ha ez így van, akkor nem kell a konvención kívüli megfontolásokban keresni a cselekedet valódi indokait, és akkor a konvenció önmagában indokokat hoz létre. Ez azonban álláspontom szerint nincs így. Visszatérve a joghoz, úgy gondolom, hogy a jogi előírások önmagukban nem tudnak létrehozni normatív viszonyokat. Ha létre tudnának, akkor a 'piros lámpa esetén meg kell állni' jogi előírás létrehozná azt a normatív viszonyt, hogy ha piros a lámpa, akkor indokom van megállni előtte. Ez azt jelentené, hogy a jog (és egyéb konvenciók) a semmiből új normatív viszonyokat hozhatnának létre. (Azért használom az 'új normatív viszonyok' kifejezést, mert ahogy korábban láttuk, a jog már

⁸⁵ Marmor 2001. 27. Fordítás tőlem.

létező normatív viszonyokat képes életbe léptetni a tények igazításával). Azaz, ha egyszer csak azt mondja egy jogi előírás, hogy 'a piros lámpánál meg kell állni', akkor ezzel azt mondaná (feltéve, hogy önmagában akar létrehozni normatív viszonyt), hogy egyedül a piros lámpa indokul szolgál arra, hogy megálljak (vagy: a piros lámpa ténye önmagában indokul szolgál arra, hogy megálljak). Véleményem szerint intuitíve is meggyőző az a gondolat, hogy mesterségesen nem tudunk a semmiből valódi normativitást generálni: nem tudjuk azt mondani, hogy 'ezenkívül X dolog Y cselekedet mellett fog szólni'. Attól, hogy ezt így kimondtuk, ez még nem lesz így. A normativitás és a világban előálló normatív viszonyok a világ olyan alapvető strukturális jellemzői, amelyek nem függenek az emberi megegyezésektől.

A fenti belátás, ti., hogy a pozitív jog, mint mesterséges konvenció nem képes új normatív viszonyokat létrehozni, alapvetően egybevág azzal a Herschovitz és Greenberg által képviselt állásponttal, miszerint a jogi intézmények aktusainak normatív szempontból nincsenek elkülönült jogi következményeik.

Mindazonáltal egy fontos kérdés még tisztázásra szorul. Értelmezésem szerint a jogi eliminativisták azt állítják, hogy a jogi indokok alatt valójában a jogi aktusok által életbe léptetett morális vagy prudenciális indokokat kell érteni. Ezzel szemben azt gondolom, hogy van létjogosultsága annak, hogy különálló (azaz a prudenciális és morális indoktól elkülönült) jogi indokokról beszéljünk és a jogi indok ne csak a morális/prudenciális indokoknak egy részhalmaza legyen. Például Enoch azt állítja, hogy a jogi előírások jogi indokokat szolgáltatnak, csakúgy, mint ahogy a sakk szabályai sakk-indokokat szolgáltatnak. Mindazonáltal ez szerinte nem jár azzal a következménnyel, hogy a jogi indokok egyben normatív indokul is szolgálnak a cselekvésre.⁸⁶ Tehát létezhetnek jogi indokok anélkül, hogy ezek a normatív indokok családjába tartoznának. De ha ez így van, akkor mi a jogi indokok szerepe? Ahogy Marmor a konvenciók kapcsán kiemeli, a konvenciók nem a miért kérdésre adnak választ, hanem arra, *hogyan* kell a konvenciónak megfelelően cselekedni.⁸⁷ Azaz a jogi előírások meghatározzák, hogyan kell eleget tenni a morális/prudenciális kötelezettségeknek. Például azzal, hogy a jogszabály meghatározza az adó mértékét, megmondja, hogyan kell eleget tennem annak a morális kötelezettségnek, hogy részt kell vennem a közteher-viselésben. Vagy például azzal, hogy a KRESZ szerint csak 50 km/h-val közlekedhetek lakott területen belül, a közlekedési jogszabály megmondja, hogyan teljesíthetem azt a morális kötelezettségemet, hogy biztonságosan, másokat nem

⁸⁶ Enoch 2011. 17.

⁸⁷ Marmor 2001. 27. Fordítás tőlem.

veszélyeztetve kell az autóval közlekednem. Tehát a jog indokul szolgál a cselekvésekhez, de nem normatív, hanem csak származékos módon: úgy, hogy kibontja és a gyakorlati cselekvés számára megfogalmazza azt a módot, ahogy a már meglévő normatív indokot teljesíteni tudom.

8. Összefoglalás

A fentiekben a szükséges mértékben bemutatam Scott Hershovitz és Mark Greenberg álláspontját. Véleményem szerint az eliminativista elméletet a normativitás kérdését szem előtt tartva össze lehet foglalni úgy, mint amely szerint a cselekedeteinket a normatív indokok határozzák meg, úgy, hogy a morális, episztemikus stb. (összefoglaló néven normatív) indokok valamely cselekedet/meggyőződés mellett szólnak. Az eliminativizmus szerint a jogi aktusok normatív (morális és prudenciális) indokokat hoznak létre, és ezért a jogi aktusoknak a következményei morális és prudenciális következmények. Az elmélet azért eliminativista, mert nem gondolja, hogy a jogi aktusoknak normatív jogi következményei lennének. Ezt az állítást úgy igyekeztem interpretálni, mint az arra vonatkozó elgondolást, hogy a jogi aktusok nem hoznak létre elkülönült normatív jogi indokokat, mert a jogi aktusok minden esetben olyan morális, prudenciális megfontolásokra mutatnak, amelyek kívül esnek a jog területén – és valójában ezek a morális, prudenciális megfontolások szolgálnak indokul a cselekvésre. Erre több helyen azt a fordulatot használtam, hogy a jogi előírások az indokadás szempontjából túlmutatnak önmagukon.

David Enoch segítségével igyekeztem bemutatni továbbá, hogy a jog pontosan milyen módon hoz létre normatív indokokat azáltal, hogy a tényeket a kívánt cél eléréséhez mérten alakítja, módosítja. Kiemeltem, hogy Enoch szerint a jog területén éppoly mindennapi módon működik az indokok életbe léptetése, mint például egy bolti eladó esetén, aki megemeli a tej árát és ezzel életbe lépteti azt, hogy indokom van kevesebb tejet venni, mert létezik olyan általános megfontolás, hogy indokom van spórolni a pénzzel. Ezt követően – részben Andrei Marmor gondolataira támaszkodva – részletesen kifejtettem azt az álláspontomat, hogy a jog, mint társadalmi konvenció önmagában nem képes létrehozni valódi normatív indokokat. Végül röviden igyekeztem rámutatni arra, hogy a különálló jogi indokokról való beszédnek van létjogosultsága, még akkor is, ha a jogi indokok nem tartoznak a normatív indokok körébe.

Felhasznált irodalom

Allan, Trevor (2020): Law as a Branch of Morality: The Unity of Practice and Principle. The American Journal of Jurisprudence 65(1):1-17. DOI: <https://doi.org/10.17863/CAM.45256>

Copp, David és Morton, Justin: Normativity in Metaethics. In: Zalta, Edward N. és Nodelman, Uri (szerk.): The Stanford Encyclopedia of Philosophy (2022 tavaszi kiadás). (<https://plato.stanford.edu/archives/fall2022/entries/normativity-metaethics/> - letöltés időpontja: 2024.12.01.)

Crisp, Roger (2018): Prudential and Moral Reasons, In: Star, Daniel (szerk.): The Oxford Handbook of Reasons and Normativity. Oxford University Press, 2018, 800-820. DOI: <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199657889.013.0035>

Enoch, David (2011): Reason-Giving and the Law. Oxford Studies in the Philosophy of Law 1 (2011), 1-38. (<https://ssrn.com/abstract=2607030> - letöltés időpontja: 2024.12.01.) DOI: <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199606443.003.0001>

Finnis, John (2003): Describing Law Normatively. In: John Finnis: Philosophy of Law. Collected Essays Volume IV., Oxford, Oxford University Press, 2011. DOI: <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199580088.003.0002>

Green, Micheal (2016): The New Eliminativism, JOTWELL Jurisprudence, online tanulmány. (<http://juris.jotwell.com/the-new-eliminativism/> - letöltés időpontja: 2024.12.01.)

Greenberg, Mark (2014): The Moral Impact Theory of Law. The Yale Law Journal, 123, 1288, UCLA School of Law Research Paper No. 13-21, (<https://ssrn.com/abstract=2309689> - letöltés időpontja: 2024.12.01.)

Hart, H.L.A. (1982): Essays on Bentham: Jurisprudence and Political Philosophy. Oxford University Press. DOI: <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780198254683.001.0001>

Hart, H.L.A. (1995): A jog fogalma. Osiris Kiadó, Budapest

Hershovitz, Scott (2015): The End of Jurisprudence. The Yale Law Journal, 124(4):1160-1204. (<https://www.yalelawjournal.org/article/the-end-of-jurisprudence> - letöltés időpontja: 2024.12.01.)

Kökényesi, Gábor (2024): A jog cselekvésformáló ereje. Megjelenés alatt. Várható megjelenés: Studia Iuris I.3. szám.

Mackie, John Leslie (1977): *Ethics: Inventing Right and Wrong*, Harmondsworth: Penguin. DOI: <https://doi.org/10.2307/2184791>

Marmor, Andrei (2001): *Positive Law and Objective Values*. Oxford: Oxford University Press. DOI: <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780198268970.001.0001>

Marmor, Andrei és Sarch, Alexander (2019): *The Nature of Law*. In: Zalta, Edward N. és Nodelman, Uri (szerk.): *The Stanford Encyclopedia of Philosophy*. 2019 tavaszi kiadás. (<https://plato.stanford.edu/archives/fall2019/entries/lawphil-nature> – letöltés időpontja: 2024.12.01.)

Nye, Hillary (2022): *Does Law 'Exist'? Eliminativism in Legal Philosophy*. *Washington University Jurisprudence Review* 15(1) 2022: 29-78. (<https://ssrn.com/abstract=4348258> – letöltés időpontja: 2024.12.01.)

Scanlon, T.M. (2014): *Being Realistic About Reasons*. Oxford: Oxford University Press. DOI: <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199678488.001.0001>

Raz, Joseph (1975 [1990]): *Practical Reason and Norms*. Hutchinson University Library, London: Hutchinson. Second edition, Princeton, NJ: Princeton University Press, 1990. DOI: <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780198268345.001.0001>

Raz, Joseph (1994): *Law, Authority and Morality*. In Raz, Joseph: *Ethics In The Public Domain: Essays in the Morality of Law and Politics*. Oxford: Clarendon Press. DOI: <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780198260691.001.0001>

Renzo, Massimo és Green, Leslie (2022): *Legal Obligation and Authority*. In: Zalta, Edward N. és Nodelman, Uri (szerk.): *The Stanford Encyclopedia of Philosophy* (2022 őszi kiadás). (<https://plato.stanford.edu/archives/fall2022/entries/legal-obligation/> – letöltés időpontja: 2024.12.01.)

McBride, Nicholas J. és Steel, Sandy (2014): *Great debates in jurisprudence*, London: Macmillan Education Palgrave. DOI: <https://doi.org/10.1007/978-1-137-32754-3>

Dr. Nikula István

ELTE ÁJK Pénzügyi Jogi Tanszék

Témavezető: Dr. Darák Péter, egyetemi docens; Kúria, tanácsvezető bíró

DOI: <https://doi.org/10.55052/themis.2024.2.96>

Válságkezelő kísérletek az államok finanszírozása érdekében az I. világháborúban: az első különadók Európában

(Crisis management attempts to finance states in World War I: the first special taxes in Europe)

Absztrakt

Az I. világháború valamennyi hadviselő és semleges európai állam számára rendkívüli terhet jelentett gazdasági és költségvetési szempontból is. A hadi gépezet kielégíthetetlen forrásigénye, az összeomló nemzetközi kereskedelem, az ütemesen növekvő infláció, a társadalom elszegényedése mellett egy évszázada nem látott nyereséget könyvelhettek el bizonyos gazdasági szereplők. Éppen ezért a kormányok számára tálcán kínálkozott annak lehetősége, hogy e jövedelmekre extraprofitadókat kivetésével megjelenjenek az első különadók Európában – mely sajátos helyzetüknél fogva más-más módon valósult meg a semleges skandináv államokban, Nagy-Britanniában, Németországban és az Osztrák-Magyar Monarchiában.

Tárgyszavak: I. világháború, különadók, költségvetés, válságok, extraprofit

Abstract

World War I was an extraordinary economic and budgetary burden for all belligerent and neutral European states. In addition to the insatiable need for resources of the war machine, collapsing international trade, steadily increasing inflation, and the impoverishment of society, certain economic actors were able to record profits not seen in a century. That is why the governments were presented with the opportunity to introduce the first special taxes in Europe by imposing excess profit taxes on these incomes - which, due to their specific situation, was implemented in different ways in

the neutral Scandinavian states, Great Britain, Germany and Austria-Hungary.

Keywords: *World War I, special taxes, budget, crises, excess profit*

1. Bevezetés

Egyik ország sem volt felkészülve arra, milyen gazdasági, pénzügyi és társadalmi következményekkel fog járni az I. világháború már a kitörését követő néhány hónapon belül. Nem csupán a hadba lépő, de a semleges államok kormányait is sokszerűen érte, milyen gyorsan épült le a kereskedelem, és ez milyen gyorsan járt együtt az áruhiánnyal, az infláció elszabadulásával és a korábban működő termelési láncok szétszakadásával. Mindezek maguk után vonták az állami kiadások szintjének rohamos emelkedését, ami kihívás elé állította az összes ország pénzügyminiszterét: hogyan tovább?

Az élelmiszerárak és a lakásbérleti díjak emelkedése még azokat az európai társadalmakat is érintette, melyek fiait nem vitték el frontszolgálatra. A kormányok ezért szociális intézkedéseket szorgalmaztak, amelyek többletforrást igényeltek, miközben a hadi célú kiadások mértéke feltartóztathatatlanul emelkedett. Ezzel párhuzamosan, – főleg a háború első felében – sokak számára rendkívüli mértékű profit elérését tette lehetővé a nagy háború, hiszen úgy tűnt, a hadviselő felek kielégíthetetlen piacot jelentenek az élelmiszerek, a textilipar, a nyersanyagok, illetve a szállítmányozás számára. Nem csupán a társadalmak igazságérzete, de a költségvetéseken tátongó lyukak is hamar ezekre a nyereségekre terelték a döntéshozók figyelmét. Ekkor születtek meg az első háborús nyereségadók, amelyek az „extraprofitok” megadóztatását tűzték ki célul, mintegy a „*jelen rendellenes idők gyakorlati politikai kérdéseként*”¹. Jelen tanulmány célja annak bemutatása, mi állt az új adó európai sikere mögött, milyen társadalmi és gazdasági körülmények között döntöttek az alkalmazásuk mellett mind a semleges országok, mind az antant, mind a központi hatalmak, vagyis: miként működött az első európai különadó?

¹ Daunton 1996. 899.

2. Dánia

Az I. világháború kirobbanásának előestéjén Dánia gazdasága az igen fejlett mezőgazdaságon és annak külföldi piacokon értékesíthető termékein alapult, ami azonban korántsem jelentette azt, hogy az ország önellátó lett volna akár az élelmiszertermelés, akár a takarmányozás szempontjából. 1913-ban a dán gabonafelhasználás egyharmadát külföldről kellett fedezni, sőt nyersanyagok és energiahordozók hiányában további importra is szorult. A dán kormány számára tehát elsődleges szempont volt a külföldi piacokhoz való hozzáférés fenntartása, valamint a kereskedelemből származó állami bevételek védelme.²

A háború kitörését követően a nemzetközi kereskedelem rövid időre szinte teljesen lebénult, majd hiába indult újra hónapokon belül, az árak meredeken nőni kezdtek, nem függetlenül a háborús kockázatok miatt emelkedő szállítmányozási (és biztosítási) díjaktól. Mindezt csak súlyosbította, hogy az 1914. évi rozstermés igen gyenge volt, ami a dánok alapélelmiszerének számító rozskenyér árát is egyharmaddal növelte. Az ütemes áremelkedés 1914-1919 között végig fennállt, a kiskereskedelmi árak évente 16-18%-kal nőttek, az energiahordozók ára pedig megháromszorozódott. Az egyre nehezebbé váló megélhetés miatt a lakosság vidékről a városokba költözött, ami nem csupán a helyi hatóságoknak okozott kihívást, de a bérleti díjak is megugrottak.³

A dán kormánynak mind kül-, mind belpolitikai téren súlyos kihívásokkal kellett szembenéznie. Semlegessége okán Dánia elméletben több lehetőséggel bírt külpolitikai, illetve külkereskedelmi téren, a valóság azonban ezzel éppen ellentétesen alakult számára. Ahogy Einar Cohn összefoglalóan megállapította, a világháborús dán gazdaságpolitika folyamatos „*késélen egyensúlyozás*” volt.⁴ Nyitott gazdaságukra tekintettel mindent elkövettek, hogy a kereskedelmük mindkét háborús tömbbel zavartalanul folytatódjon. Németország, mivel az évek során Dánia egyik legnagyobb élelmiszerfelvásárlójává vált, természetesen támogatta ebben a törekvésében, Nagy-Britannia azonban a dán importon keresztül a német gazdaság kiszolgáltatásától tartott. Kizárólag újra-exportálási tilalom vállalása mellett voltak hajlandók kereskedni Dániával, ami azonban a korlátlan német tengeralattjáró háború 1917-es meghirdetését követően szinte

² Sørensen 2014. <https://encyclopedia.1914-1918-online.net/article/denmark>, (a továbbiakban: Sørensen 2014.) (2024. 05. 18.)

³ Sørensen 2014.

⁴ Cohn 1928. 49.

teljesen meg is szakadt. Az egyensúlyozás politikája ezt követően kudarcot vallott, és Dánia szinte teljesen a német gazdaságtól vált függővé.⁵

A szociális válságot intervenciós államként kísérelték meg kezelni. Hatósági árat határoztak meg energiahordozókra és bizonyos élelmiszerekre, a termelőket pedig a kormány kompenzálta amiatt, hogy alacsonyabb belföldi árakon kell értékesíteniük a termékeiket a jövedelmezőbb külföldi – jellemzően német – piacok helyett. Emellett szinte egyik napról a másikra erősítették meg a szociális védőhálót, amikor 1914 őszén megszületett a szegénységi segély, a munkanélküli segély és a mozgósított katonák családjainak támogatásáról szóló törvény. Az emelkedő árak elleni törvény (*Dyrtidsloven*) lehetővé tette a helyi hatóságok számára, hogy a „szegény polgárok” részére jövedelemtámogatást nyújtsanak úgy, hogy megélhetési kiadásaik 2/3-át az állam megtéríti. Az eredetileg 1915 decemberében elfogadott törvényt egy évvel később felülvizsgálták, és a jogosultak körét kiterjesztették „azokra, akiket nehéz helyzetbe hoztak az emelkedő árak”.⁶ Azonban nem csak a kormány, hanem a helyhatóságok is aktív szereplői lettek a szociális juttatások bővítésének. Az új törvények lehetővé tették, hogy a városok különös támogatási formákat vezessenek be, amivel egyharmaduk élt is azzal, hogy valamilyen támogatást nyújtott az alapvető élelmiszerekre.⁷

A bemutatott példák szemléltetik, mekkora mértékben ugrott meg a dán kormány újonnan bevezetett, illetve kibővített szociális juttatásainak köre, ami magával vonta a kiadások nagyságrendi növekedését is. Amíg 1916-1917-ben a rendkívüli szociális segélyekre fordított állami kiadások (beleértve az élelmiszer- és üzemanyag-támogatásokat is) 43 millió dán koronát tettek ki, addig a kiadások 1918-1919-re ennek csaknem nyolcszorosára, 335 millió koronára emelkedtek.⁸ Az állami bevételek folyamatos növelésének kényszere már a háború első hónapjaiban jelentkezett és egyre égetőbb lett, ami a fiskális politika aktívabbá és útkeresése nyomán „kreatívabbá” válásában mutatkozott meg. Ennek első példája a dán extraprofitadó (hivatalos megnevezése szerint *Merindkomstskat*) 1915-ös elfogadása volt⁹, amit az 1915. április 1-jével kezdődő adóévtől vezettek be, és egészen az 1919-1920. adóév végéig hatályban volt.¹⁰

⁵ Sørensen 2014.

⁶ Sørensen 2014.

⁷ Hansen 1984. 75.

⁸ Sørensen 2014.

⁹ 1915. május 10-én fogadták el a 129. számú törvénnyel

¹⁰ Rafner 2024. „*Merindkomstskat*”, „*Told- og skattehistorisk leksikon*” (Dán Vám- és Adótörténeti Enciklopédia) <https://www.zise.dk/data.aspx?oId=38> (a továbbiakban: Rafner 2024.) (2024.05.18.)

A bevezetett különadó mind a magánszemélyekre, mind a gazdasági társaságokra kiterjedt, az eredeti jogalkotói szándék a háború okozta áremelkedések révén realizált extra nyereséget kívánta elvonni. A gazdaság szerkezete miatt ezt elsősorban a nagy élelmiszertermelők és kereskedők érték el, ezért a közvélemény csupán „gulyásadóként” hivatkozott rá.¹¹ Azokat a magánszemélyeket terhelte többletjövedelem-adóként, akiknek az éves jövedelmük legalább 8 000 dán korona volt, és egyben meghaladta az 1912/1913-1914/1915. évek átlagjövedelmét. A kalkulált többletjövedelemből 7 000 koronás levonást engedélyezett a jogalkotó, ami azonban a növekvő többletjövedelem mellett fokozatosan megszűnt, és a fennmaradó összeg 10%-át pótdadóként kellett befizetni. A gazdasági társaságnak pedig akkor kellett az adót megfizetnie, ha a bevétel elérte az alaptőke legalább 5%-át, és egyben meghaladta az említett évek átlagjövedelmét. A társaságok többletadója lépcsőzetesen emelkedett a többletjövedelem 8%-20%-a között attól függően, hogy a többlet az alaptőkéhez viszonyítva mekkora volt. A pénzügyminiszter felhatalmazást kapott arra, hogy különleges esetekben kedvezményt adjon vagy akár el is engedje az adót, ha az adózó bizonyítani tudta, hogy a többletbevétele nem „*az európai hadiállapot teremtette viszonyok miatt*” keletkezett.¹²

Ennek a bizonyítási kötelezettségnek érthetően igen nehezen lehetett megfelelni, hiába határozták meg példaként a lottónyereményeket, vagy a felhalmozott nyugdíjjuttatásokat. Azonban nem csupán e szabály miatt, hanem a bevételek növelésének kényszere következtében is átfogóan módosították 1916-ban az adót.¹³ A többletbevétel megállapításának szabályai akként változtak, hogy az 1912/1913-1914/15 évek két legmagasabb jövedelmének átlagához viszonyítva kellett azt kiszámítani. A magánszemélyek különadójának alsó határát ugyan 8 000 koronáról 6 000 koronára csökkentették, de cserébe nem kellett adót fizetni a 2 000 korona alatti többletjövedelmek után. Az adó progresszívvá vált (a kulcs 1%-25% között változott) mind a rendes jövedelmet, mind a többletjövedelmet illetően, vagyis a legmagasabb kulcsokat alkalmazták azon adóalanyok esetén, akiknek magas volt a rendes jövedelmük és a többletjövedelmük is. A vállalkozások adókulcsa is változott, 8%-ról 25%-ra emelkedett.¹⁴

A különadó módosítása komoly eredményeket hozott: míg 1915/1916-ban az adó mintegy 6 millió dán koronát hozott az államnak, addig 1916/1917-ben a bevétel már elérte a 70 millió koronát. Megjegyzendő, hogy a tényleges bevétel már ekkor meghaladta a dán pénzügyminiszter

¹¹ Stamp 1917. 26-37.

¹² Rafner 2024.

¹³ 1916. május 17-én a 155. számú törvénnyel került kihirdetésre.

¹⁴ Rafner 2024.

előzetes várakozásait, aki kb. 60 millió koronát várt erre az évre.¹⁵ Az 1917-ben történt adóemelést követően (a legfelső kulcs 30%-ra nőtt) az 1917/1918-as adóévben már 170 millió korona gyarapította a dán államkasszát a különadó után.¹⁶ 1919-re már az adóbevételek több mint fele e különadóból származott.¹⁷

Dánia semleges államként nem kényszerült a hadi kiadások fokozására, így forrásait a gazdaságot ért sokkhatás csillapítására, a kereskedelem fenntartására, illetve a szociális támogatások nagyarányú bővítésére tudta fordítani. A hivatkozott források alapvetően sikeresnek ítélték ezeket a kormányzati törekvéseket, amelyek kiegészültek a városok által szervezett további támogatási formákkal is. A különadó dán példája pedig – álláspontom szerint – biztosította az ehhez szükséges többletforrást, ami abban az időszakban is növekedni tudott, amikor a központi hatalmakon kívüli kereskedelem lehetősége szinte teljesen megszűnt. Az évek során a dán költségvetés egyre inkább támaszkodott erre a biztos forrásnak tűnő adóra, lehetővé téve a válság kezeléséhez szükséges intézkedések végrehajtását.

3. Svédország

1914. augusztus 3-án Svédország deklarálta semlegességét, ami kis államként a nagyhatalmak mellett természetes döntés volt. Emellett a svéd gazdaságpolitika számára is elengedhetetlenül fontos cél volt, hogy mind Németországgal, mind Nagy-Britanniával fenntarthassák a kereskedelmüket. Svédországra abban a tekintetben hasonlóan válságos módon hatott a világháború kirobbanása, mint Dániára: hirtelen rádöbrentek, mennyire is függenek más országok piacaitól, hiszen alapvetően nyersanyagok és élelmiszerek exportjára épült a gazdaságuk, azonban gabonából jelentős importra szorultak.¹⁸

Az export azonban sokkal dominánsabb volt a svéd gazdasági szerkezetben, mint az import, ezért Dániával szemben Svédországban több gazdasági szektor is meglátta a piaci lehetőséget a nagy háborúban. A hadviselő felek kielégíthetetlen keresletet támasztottak a nyersanyagok, az élelmiszerek és a tengeri szállítmányozás iránt, ami rendkívül jövedelmező

¹⁵ <https://tidsskrift.dk/nationaloekonomisktidsskrift/article/view/59339/81979> (2024.05.18.)

¹⁶ Rafner 2024.

¹⁷ Sørensen 2014.

¹⁸ Qvarnström 2014. <https://encyclopedia.1914-1918-online.net/article/sweden> (a továbbiakban: Qvarnström 2014.) (2024.06.06.)

lehetőségeket nyitott meg a hajótulajdonosok, a bányavállalatok, az ipar és a mezőgazdaság szereplői számára.¹⁹

Az árak Svédországban folyamatosan emelkedtek a háború éve alatt, 1913-hoz képest összességében mintegy 250 százalékkal. A Hammarskjöld-kormány szabályozása és monetáris politikája csak tovább rontott a helyzeten, mivel a hatóságilag szabályozott árakat folyamatosan túl alacsonyan határozták meg, és a gazdálkodók ahelyett, hogy eladták volna a termékeiket, inkább visszatartották azokat, hogy illegálisan értékesítsék. Ez a fogyasztási cikkek hiányával párosulva virágzó feketepiacot eredményezett. Egyesek hatalmas nyereségre tettek szert, és a városokban működő úrgazdag kereskedőket hamarosan „gulyásbáróknak” nevezték. Az eredetileg dán gúnynevet átvéve azokat a nyereszkedőket illették ezzel a névvel, akik alacsony minőségű élelmiszert adtak el a központi hatalmak hadseregeinek.²⁰

Ahogy a háború elején szinte mindenhol, Svédországban is az volt az uralkodó felfogás, hogy a háború rövid időn belül véget fog érni. Fél év elteltével azonban a svéd ipar is felmérte, hogy a háború akár hosszabb ideig is tarthat, ami a termelés és értékesítés felfuttatása mellett is hihetetlen nyereséget jelentett az említett szektorokban. A napóleoni és a krími háborúkban realizált profitot tapasztaltak: a svéd export 1910-1915 között 50%-kal bővült. A folyamatos kereslet jelentősen élénkítette Svédország gazdaságát, hiszen a megrendeléseket csak folyamatos beruházásokkal tudták követni, mindez a kereslet, az ár és a nyereség együttes emelkedésében mutatkozott meg.²¹

Az emelkedő társasági nyereségek láttán Dánia példáját követve a svéd kormány is kezdeményezte azon társasági nyereség megadóztatását, melyek „a háborús körülményekkel voltak összefüggésbe hozhatók” (*Kriegskonjunkturskatt*). Az új adót azoknak a társaságoknak kellett megfizetnie, melyek bevétele a 1913-1914. évek átlagához képest a háborús környezet miatt kedvezőbben alakult, amennyiben ez a bevételrész a társaság tőkéjének 5%-át meghaladta. Adót kellett fizetnie a legalább 15 000 svéd korona éves bevételt elérő magánszemélyeknek is, amennyiben az ő jövedelmük is emelkedett a háború előtti időszakhoz képest. Az adó mértéke a többletjövedelem 12%-át képezte.²²

A dán mintához hasonlóan tehát ez a különadó is – kezdetben legalábbis – a háború okán keletkező extra nyereséget célozta meg. Svédországban is

¹⁹ Hobson és munkatársai 2012. 16.

²⁰ Qvarnström 2014.

²¹ Sveriges Riksbank 2018. 260.

²² Sveriges Riksdag, 1915. évi 196. számú indítvány

lehetővé tették az adózók számára az ellenbizonyítást, vagyis azt a jogot, hogy igazolják: kiugró jövedelememelkedésük nem hozható kapcsolatba a háborúval. Ahogy Dániában is hamar bebizonyosodott azonban, Svédország sem tudta sokáig fenntartani ezt a szabályozást, hiszen nagyon hamar igazolódott az igazságtalansága. A problémával a svéd parlamentnek már a rá következő évben foglalkoznia kellett. A vita során számos elméleti, illetve az 1915-ös adóévből származó gyakorlati problémákra is hivatkoztak a képviselők:

- a) *„Egy kisvárosi vegyeskereskedésnek az adóévben 3 000 svéd koronával nagyobb bevétele volt, mint egy évvel korábban, de hogyan tudná akár ő, akár az adóhatóság megállapítani, hogy ez a többlet a háborús gazdasági helyzetnek vagy másnak köszönhető-e?”*
- b) *„A göteborgi golyócsapágygyárban az 1915-ös év során 5,6 millió koronával nőtt az éves nyereség. Az igazgatóság jelentésében az szerepelt, hogy 'a háború ugyan nem gyakorolt semmilyen negatív hatást a társaság egészére, de nem lehet arra a következtetésre sem jutni, hogy a háború lenne az egyetlen vagy akár a fő oka a bevételek év közbeni erőteljes javulásának. Ez a növekmény nem nagyobb, mint amennyit a cég korábbi gyors fejlődése alapján elért volna, ha a világban békés körülmények lennének' – állították.”*
- c) *„1915-ben a fogorvosok szokatlanul jó bevételt realizáltak, de ki tudja megállapítani, hogy ez a jövedelemnövekedés milyen kapcsolatban áll a világháborúval és annak hozadékával [az adózásra kötelezett] gulyásbárókkal?”*
- d) *„A legtöbb banknak, még azoknak is, amelyek nem végeztek külföldi tevékenységet, 1915-ben többletbevétele volt, ami nagy valószínűséggel a háborús gazdaságnak köszönhető, és ezért méltányosan adózni kell, még akkor is, ha az extraprofitnak a világháborúval való összefüggésének [közvetlen] bizonyítása nem lehetséges.”*

Végül arra a következtetésre jutott a svéd parlament, hogy a valóságban az 1915-ben keletkezett többletbevételek összehasonlíthatatlan többsége így vagy úgy, de a hadigazdaságból származik. Éppen ezért arra az álláspontra helyezkedett a többség, miszerint *„észszerűtlen, hogy az ilyen hatalmas nyereségek adómentesek legyenek”*.²³ 1916-ban általánossá tették a kiugró jövedelmek utáni adófizetési kötelezettséget annak forrásától függetlenül, az adó hatálya alá tartozó minimális éves

²³ Sveriges Riksdag, 1916. évi 322. számú indítvány tárgyalása a második kamarában

jövedelemszintet pedig 15 000-ról először 10 000-re, majd 8 000 koronára csökkentették.²⁴

Svédországban a különadó kivetését egyrészt az indokolta, hogy a világháború kitörése és annak következményei rádöbentették a döntéshozókat, hogy az akkor már száz éve követett semlegességi politika ellenére a svéd védelmi erők fejlesztésre szorulnak, másrészt egyre nagyobb szerepet kapott ez az adó a költségvetési hiányok kordában tartásában. Belpolitikai téren nem feledkezhetünk meg arról, hogy bár Svédország nem volt hadviselő fél, ellenben az egyre gyorsuló infláció hatására az élelmiszerár-robbanás elszegényedést hozott a társadalom széles rétegei számára.²⁵ 1917-1918-ban több zavargás tört ki az élelmiszerellátás tarthatatlansága miatt. Ezzel szemben – főleg a német korlátlan tengeralattjáró háború meghirdetéséig – sokan elképesztő jövedelemre tettek szert, ez a végletes állapot komoly feszültséget keltett a svéd társadalomban. A „háborúból nyereszkedők” különadóztatása nyilvánvalóan találkozott a többség igazságérzetével.

A közgazdászok körében is nagy vita alakult ki a háború idején kivetett különadók megítéléséről. A Közgazdasági Társaság 1918. január 29-én tartott ülésén Cassel a háborús különadókat támadta, arra hivatkozva, hogy a nyereségek „normális” mértékűek voltak, azok különadóval való elvonása irracionális döntés volt. Erre Wiksell úgy reagált, hogy ezek a több ezer milliós többletnyereségek a valóságban a háború által országszerte okozott számtalan kis veszteségből állnak össze és azokat képviselik, miközben ez lenne a forrás a kormánynak ebben az időszakban felmerült óriási kiadásai fedezésére. *„Nem olyan észszerűtlen, mint Cassel Úr állítja, hiszen az egyetlen igazán racionális bánásmód itt nem az adózásnak, hanem az elkobzásnak az elvét alkalmazni.”*²⁶

A svéd gazdaság számára egészen 1917-ig rendkívüli lehetőségeket biztosított a háborús környezet. A nyersanyagban gazdag ország számára egy évszázada nem látott exportlehetőségek nyíltak meg, és az ipari fejlődést támogató megrendelések sorát kapták az üzemek is, hiszen a termelés fokozásához nagyarányú gépesítésre volt szükség. E szektor kihasználta, hogy korábbi versenytársai, a német vállalatok a hadigazdaságot szolgálták ki, így eltűntek a piacszerzés előtti akadályok – amíg el nem kezdődött a korlátlan tengeralattjáró háború. Nem csupán az antant országokkal való kereskedelmet számolták fel – az amerikai nyomásra egyre jobban érvényesülő brit embargó miatt –, de jelentős

²⁴ Stamp 1917. 26-37.

²⁵ 1907-ben minden svéd polgárra 126 kiló húsfogyasztás jutott, 1917-ben már csak 26 kiló. Hasonlóképpen, egy átlagos svéd 46 kiló vaját fogyasztott 1907-ben, tíz évvel később ez 3 kilóra csökkent.

²⁶ Sveriges Riksbank 2018. 268.

anyagi károkat szenvedtek a svéd szállítványozó cégek is: 280 svéd kereskedőhajót ért torpedótalálat.²⁷ A háború utolsó bő egy éve katasztrófaként élt tovább a svéd emlékezetben: a gazdasági helyzet folyton romlott, az élelmiszerhiány pedig tarthatatlanná kezdett válni. Mindezt a kormány hatósági árat megszabó politikája csak súlyosbította, virágzó, de a pénzromlást csak tovább fokozó feketepiacot hozva létre. A háborús extraprofitok megadóztatásának követelése ezért egyre erőteljesebben érvényesült a svéd társadalomban, habár – a hivatkozott vita alapján – szakmai megítélése ambivalens maradt. Álláspontom szerint ennek oka abban is keresendő, hogy – Dániával ellentétben – a svéd kormány nem vezetett be annyira széles szociális segítségnyújtást, aminek fedezeteként mindenki elfogadta volna a különadó szükségességét. Másrészt a svéd vállalatok a háború első felében generációk óta nem tapasztalt gazdasági konjunktúrát éltek meg, emiatt folyamatosan fejlesztéseket, beruházásokat hajtottak végre, melyhez szükséges forrásokat a gazdaságpolitika feltehetőleg nem kívánta elvonni.

4. Nagy-Britannia

Az I. világháború Nagy-Britanniában mint hadviselő félnél azzal járt, hogy a kormány új bevételi források után kutatott a háborús gépezet működtetése céljából. Ez annak ellenére is égető szükségletet jelentett, hogy 1914-ben egyértelműen a világ egyik legnagyobb árutermelő és szolgáltatásnyújtó állama volt. Birodalmi központja, London az egyik legnagyobb pénzügyi központként működött, továbbá dominálta a világkereskedelmet is, hiszen a kereskedőhajók 45%-a brit kézben volt.²⁸

Az Excess Profits Duty (EPD), az Egyesült Királyság első átfogó kísérlete a „túlzott” üzleti nyereség megadóztatására, és „valószínűleg [az Egyesült Királyság] legjelentősebb háborús időszaki fiskális innovációja”²⁹. Az adóval foglalkozó tanulmányok szerint meghatározása „figyelemre méltó bravúr volt; az uralkodó gazdasági és kereskedelmi feltételek alapos kutatásának és vizsgálatának eredménye, valamint az általános számviteli gyakorlaton és a jövedelemadóira vonatkozó rendelkezéseken keresztül a nyereség megállapítására szolgáló meglévő mechanizmusok megfontolt felhasználásáról tanúskodott. Szintén jelentős volt az adóba beépített

²⁷ Qvarnström 2014.

²⁸ Badsey 2014. https://encyclopedia.1914-1918-online.net/article/great_britain, 2024.06.20. (a továbbiakban: Badsey 2014.)

²⁹ Broadberry és Howlett 2005, 217.

*rugalmasság mértéke az adózók kötelezettségének kiszámítása feletti választási és ellenőrzési lehetőség révén.*³⁰

Nagy-Britannia háborús pénzügy-politikájában jelentős változás állt be Reginald McKenna pénzügyminiszteri (*Chancellor of the Exchequer*) kinevezésével: *„további forrást kell szereznünk, és bárki kiszámolhatja, mennyit. Csak azt az időpontot kell tudniuk, amikor [...] a kölcsönök pusztá kamatai kimerítik minden többletbevételünket, mert akkor [...] adót kell emelnünk*”.³¹ Az új miniszter által hivatkozott „normál év” fogalma szerint hiába volt rendkívül helyzet a háború miatt a gazdaságban és pénzügyekben, nem szabad hagyni, hogy a jövőt felemésztő adósságokat halmozzon fel Nagy-Britannia, hanem a legtöbb kiadást a békeidőben megszokott szinten kell tartani, amelyeket állandó adókkal kell fedeznie a kabinetnek. Az adósságszolgálat erős szabályozásával meg kívánták előzni, hogy hosszú távú pénzügyi problémák alakuljanak ki az elszálló törlesztési kötelezettségek miatt, amelyek rövid távon is megkérdőjelezhetik a bizalmat az ország fizetőképességében. Éppen ezért a további hitelfelvételek mellett a brit költségvetés egyre jobban támaszkodott a jövedelemadó és a fogyasztási adó emelésére, továbbá új különadó bevezetésére.³²

Ahogy a korábban bemutatott észak-európai országokban, úgy a háború kitörését követően Nagy-Britanniában is hamar a gazdaság jellemzőjévé vált az áruhiány, az infláció, a minél magasabb profit elérésére való törekvés. Ez nem csupán a lakosság, hanem az ipar szereplői számára is jelentős gondot okozott, hiszen a korábbi beszerzési láncok egyik hónapról a másikra ellehetetlenültek. A problémák a Parlament számára is hamar világossá váltak: *„A dolgozók körében jelentős nyugtalanság érzékelhető, hiszen úgy vélik, hogy mások észszerűtlen haszonra tesznek szert. Egy nyereségadó jobban tudná növelni a termelést, mint bármi más*”³³.

A kabinet által tervezett új különadó kidolgozása időigényesnek bizonyult, hiszen egyrészt megpróbálták azonosítani a háború okán extraprofitot realizáló kereskedelmi és ipari ágazatokat, másrészt a Pénzügyminisztérium (*HM Treasury*) kezdetben vonakodott a különadó ötletétől. Utóbbi tisztviselői attól tartottak, hogy egy ilyen típusú adó a fennálló adórendszer alapjait vonná kétségbe, illetve szükségtelen torzulást okozna.³⁴ Ezzel szemben ellenérvként hozták fel, hogy a méltányosság

³⁰ Billings és Oats 2020. 83-101.

³¹ Reginald McKenna, 1915. június 21. napján tartott parlamenti felszólalása

³² Billings és Oats 2020. 83-101.

³³ Billings és Oats 2020. 83-101., Sir Arthur Markham parlamenti felszólalását idézve

³⁴ Daunton 2002. 36-59.

megköveteli: a különleges feltételek miatt elért többletnyereség különleges fizetőképességet tesz lehetővé, ezért ilyen adót igenis ki kell vetni.³⁵

A javaslatot végül az 1915. évi (2. számú) Pénzügyi törvényben rögzítette a Parlament, melynek uralkodói jóváhagyására december 23-án került sor. Az adó a háború előtti és háborús időszak nyeresége közötti különbségen alapult, figyelembe véve annak nagyságát, valamint a tőkéhez mért arányát is. A háború előtti időszak nyereségének megállapítása során az adózó a háborút közvetlenül megelőző három év közül kiválaszthatott bármely kettőt, melyek átlagait vették alapul. A különadót akkor kellett megfizetni, ha i) a profitnövekedés mértéke elérte a 200 fontot, és ii) a növekmény legalább 10%-os volt.³⁶ A profitnövekmény központba állítása számos „ügyeskedő” vállalkozást hozott nehéz helyzetbe: *„nem kevesen, akik a háború előtti években keményen és sikeresen próbálkoztak a jövedelemadóból származó nyereségük csökkentésével, megbánták ügyességüket és vállalkozásukat, amikor rájöttek, hogy azzal, hogy a nyereséget ilyen módon csökkentették, éveken keresztül hátrányosan befolyásolták a különadó fizetési kötelezettségüket”*.³⁷ Az adó részletszabályait rugalmasan célozták kialakítani: így gondoltak arra is, hogy ha a háború előtti években egyszeri okok miatt lett volna egy vállalkozásnak gyenge eredménye, vagy arra, milyen időpontot vegyen figyelembe az, aki csak a háborús időszakban hozta létre a vállalkozását. A tőke kiszámításánál is több választható lehetőséget kínáltak az adózó számára. Ezek az alapvető szabályok az adó fennállása alatt szinte végig változatlanul fennálltak, amit amerikai szervezetek is dicsértek, mivel náluk a szabályozás folyamatosan változott.³⁸

Az adó beszédése igen hatékonyan zajlott, annak ellenére is, hogy a korábban kifejtettek szerint egyes részletszabályok igen rugalmas kereteket biztosítottak az adózók számára, ezzel növelve az állami szervek adminisztrációs terheit. Az 1916. december 31-ig tartó elszámolási időszakok során 81 652 adóbevallás készült, amiből mindössze 471-nek az értékelése csúszott, és csupán 2 190 adózó nem teljesítette határidőben a fizetési kötelezettségét. Az 1917. január 1. és 1917. június 30. közötti időszakra körülbelül 28 000 adóbevallásból 24 772-t dolgoztak fel. Az angliai és walesi adatok esetében az 1917. december 19-ig becsült 179,5

³⁵ Billings és Oats 2020. 83-101.

³⁶ Billings és Oats 2020. 83-101.

³⁷ Stamp 1932. 658-683.

³⁸ Billings és Oats 2020. 83-101.

millió fontból 166 millió fontot szedtek be, ami mindössze 7,5%-os hátralékarányt jelentett.³⁹

Az adó igen hatékony beszédese azonban viszonylag rövid idő elteltével is jelentős problémákat vetett fel. A háborús erőfeszítések érdekében ugyanis a legtöbb ipari vállalkozásnak fokoznia kellett a termelését, azonban az épületek, az üzemek bővítésére, új gépek és nagyobb volumenű nyersanyagmennyiségek rendelésére különadó megfizetése mellett egyszerűen nem maradt elegendő forrásuk, gyakorlatilag elvonta a tőkájüket az adófizetési kötelezettség. Az adó mértéke az első elszámolási időszakban a többletnyereség 50%-át tette ki. 1916 áprilisában a később keletkezett többletnyereség 60%-ára emelték 1916 végéig, 1917 áprilisában pedig ismét emelték, egészen 80%-ra, és ez a mérték az 1917-es és 1918-as naptári években keletkezett többletnyereségre vonatkozott. 1919-ben a kulcsot 40%-ra csökkentették, majd 1920-ra visszaállították 60%-ra, annak a hét évnvi elszámolási időszaknak az végéig, amelyre kiszabták.⁴⁰

A kifejtett McKenna-elv érvényesítése mellett a háborús erőfeszítések terheit egyre nehezebben viselő alsó társadalmi osztályok követelése folyamatosan fennállt az „*észszerűtlen profitok*” elvonása érdekében, így egyre erősebb nyomás helyeződött a kabinetre, hogy a különadó kulcsát fokozatosan emeljék. Stamp⁴¹ határozottan ellenezte azt a felmerült tervet, hogy 100%-ra kellene emelni a különadó kulcsát. Álláspontja szerint a 80%-os kulcs „*valószínűleg már túl van azon a ponton, ahol az adó maximális termelékenysége elérhető*”, és hogy a növekedés „*végtelen bonyodalmakat okozna az adminisztrációjában, és sokkal nagyobb egyenlőtlenségekkel járna, mint a jelenlegi kötelezettség*”, valamint megszüntetné az üzletemberek számára a termelés növelésére vagy a költségek ellenőrzésére irányuló ösztönzőket. Végül ez az érvelés meggyőzte a kormányt, melynek tisztviselői egyetértettek abban, hogy „*bár a Munkáspárt és képviselői [...] a 100%-os adókulcs illúziójának örülnének [de] ... az már az ipart tenné tönkre az ösztönzők megszüntetésével és a termelés korlátozásának vagy a pazarló kiadások ösztönzésével.*”⁴²

A brit háborús különadót a kormány sikerként értékelte több oknál fogva. Adópolitikai szempontból megfelelt azon kritériumoknak, miszerint háborús környezetben az adó legyen méltányos és a közvélemény számára igazságos, vagyis azt a szektort terhelje, amelyik képes az adó

³⁹ Billings és Oats 2020. 83-101.

⁴⁰ Billings és Oats 2020. 83-101.

⁴¹ Josiah Charles Stamp (1880-1941), brit közgazdász, statisztikus, adóügyi kérdésekkel foglalkozó tisztviselő, a Bank of England igazgatója

⁴² Billings és Oats 2020. 83-101.

megfizetésére.⁴³ Ami a gyakorlati oldalt illeti, a beszédese rendkívül hatékonyan zajlott, míg a bevételek rendre meghaladták az előzetesen tervezett mértéket.

A világháborút követően az 1920-as évek „gazdasági pangásának” okait kutatva több kutató is kritikusan szemlélte a világháborús pénzügypolitikát és annak részét képező különadót. A McKenna-szabály értékelésekor kiemelték, hogy Nagy-Britannia megbízható és felelősen gazdálkodó adósként tűnt fel a világpiacon, ami meggyőzte az amerikai döntéshozókat az egyre nagyobb mértékű kölcsönök folyósításáról. Gazdasági szempontból ugyanakkor súlyos következményei voltak, hiszen az adósság erőltetett visszafizetése – akár adóemelés árán is – oda vezetett, hogy a brit vállalkozások tőkeereje csökkent, a jövőbeli gazdasági növekedést áldozták fel a gyorsabb adósságrendezés oltárán.⁴⁴

A később született tanulmányok arra a következtetésre jutottak, hogy ha figyelembe vesszük az infláció és a háború utáni visszaesés eredményét, a háborús nyereségnek az üzleti életre gyakorolt haszna illuzórikus volt.⁴⁵ A háborús üzleti élet kedvező hatásait – ami néhány vállalkozás esetén jelentkezett igazán – bőven ellensúlyozta az exportpiacok elvesztése, a békeidőszakban megszokott brit belföldi piac szűkülése, a szakképzett munkaerő elvesztése a sorozások miatt, az inflációra tekintettel ütemesen növelt bérek, valamint a termelés erőltetett fokozása, ami a rendes üzleti szempontok figyelembevétele nélkül történt.⁴⁶ Mindezek alapján nem meglepő, hogy az EPD kezdeti elfogadását az üzleti életben a háború folytatódásával egyre növekvő ellenállás váltotta fel, azt érzékelve, hogy az adó volt a kialakult ár-bér spirál egyik okozója. Másrészt visszafogta az ipari beruházásokat, mivel a vállalkozásokat elrettentette a nagyobb kockázatot jelentő pénzügyi befektetésektől: miért vállaltak volna ilyet, ha a nyereség többségét az állam adóval elvonja? Ami azonban az egyik legnagyobb problémát jelentette, hogy szinte minden vállalkozás elveszítette azt a nyereséget, amit egyébként rendes, vagyis békebeli körülmények között realizálni tudott volna, így nem volt lehetőségük tőkét felhalmozni arra az időszakra, amikor a világgazdaság kedvezőtlen fordulatot vett.⁴⁷

A források tehát alapvetően két oldalról közelítettek a brit háborús különadó értékelésekor, ami a hatékony beszéd és biztos bevételszerzés tekintetében pozitív, míg a vállalkozásokra és a brit gazdaságra gyakorolt hatásait tekintve inkább negatív színezetet kapott. Ahogy a legtöbb európai

⁴³ Stamp 1917. 26-37.

⁴⁴ Nason és Vahey 2007. 290-294.

⁴⁵ Arnold 1999. 45-68.

⁴⁶ Jones 1987. 379-402.

⁴⁷ Billings és Oats 2020. 83-101.

országban, úgy Nagy-Britanniában is elszabaduló inflációval, a kereskedelem megakadásával, áruhiánnyal és elszálló kormányzati kiadásokkal találta szembe magát a kabinet. Az a kabinet, ami a világháború előtt büszke volt arra az adórendszerre, amit kialakított a Parlamenttel együttműködve, és amit „igazságosnak és méltányosnak” gondoltak. Nem véletlenül: egy házas, középosztálybeli adófizető, mérsékelt jövedelemmel nem fizetett több adót 1913-1914-ben, mint tette azt húsz évvel korábban, ráadásul az igazán kiemelkedő, 5 000 font feletti jövedelemmel rendelkezőket kiemelt módon adóztatták.⁴⁸ Ezt figyelembe véve érthető igazán, hogy a brit kormány miért nem a természetes személyeket, hanem sokkal inkább a profitérdekelt vállalkozásokat vette célba adóemelési politikája kialakításakor. A költségvetési hiány kezelése és a háború finanszírozásának elsődlegessége szempontjából az *Excess Profits Duty* egyértelmű sikerként értékelhető. Hiszen 1918-1919-re 284 millió fontos összbevétellel a központi kormányzat bevételeinek 36%-át tette ki, amire – ahogy a kifejtett források is rámutattak – a kabinet mindig számíthatott, a közigazgatás a várható adóelkerülési kísérletek mellett is hatékonyan dolgozott az adó beszedésén.⁴⁹ Nem véletlen, hogy egyik hadviselő fél esetében sem ért el olyan súlyt a háborús extraprofitadó, mint Nagy-Britanniában, igaz más-más oknál fogva.⁵⁰ Franciaországban viszonylag későn, 1914-ben vezették be a jövedelemadót, így nem volt konszenzus a döntéshozók között a közvetlen adók súlyának növeléséről. Németországban pedig – ahogy később bemutatom – kormányzati döntés született arról, hogy a német ipar jelentős szereplőinek tőkeereje ne sérüljön, emiatt az ottani adókulcs sosem haladta meg az 50%-ot.⁵¹

A német megfontolás háttérében húzódó elgondolás megegyezett a brit ipart képviselő szervezetek legfontosabb kritikájával. A *Federation of British Industries* álláspontja szerint azáltal, hogy a különadó elvonja a vállalkozások készpénz-tartalékait és felemészti a tőkéjüket, azzal fog járni, hogy sem a termelés, sem a kereskedelem nem fog tudni talpra állni a háború után. Attól tartottak, hogy az árak és a munkabérek tovább fognak nőni, ami a brit gazdaság versenyképességét ássa alá, amire csak ráerősít, hogy a kontinentális Európa országai nem terhelték ilyen mértékű adóval a saját iparukat. Véleményük szerint a különadó miatt sem a takarékoskodást, sem a hatékonyság növelését nem tartották fontosnak a vállalkozások, hiszen miért fektettek volna ilyen célokba, ha 100 font elköltésével az adók megfizetése után jó, ha 12 font többletbevételhez

⁴⁸ Daunton 1996. 882-919.

⁴⁹ Daunton 1996. 882-919.

⁵⁰ Billings és Oats 2020. 83-101.

⁵¹ Daunton 1996. 882-919.

jutottak volna. „Amíg az ipart így megfosztja a különadóztatás a talpra állás képességétől, a csökkenő kereskedelem, a csökkenő nemzeti bevétel és a növekvő munkanélküliség ördögi körének folytatódnia kell, és ennek súlyos terhei lesznek az államra nézve.”⁵²

Sir Austen Chamberlain pénzügyminiszter, a későbbi miniszterelnök féltetvére olyan dilemmával volt kénytelen szembesülni, ami politikai, gazdasági és pénzügyi szempontokat is figyelembe véve nem kecsegtetett jó megoldással. A Munkáspárt határozottan ellenzett minden, a vállalkozásokat érintő adócsökkentést, miközben a háború okozta, egyre fokozódó nehézségekkel kellett szembesülniük az alsó- és középosztályhoz tartozóknak. Az ismertetett gazdasági problémákkal a kabinet is tisztában volt, azonban a Kincstárat terhelő rövid lejáratú adósságok miatt az állam nem engedhette meg a különadó teljes megszüntetését: míg 1913-1914-ben a belföldi államadósság finanszírozására 16,7 millió fontot, az akkori költségvetés bevételek 9,6%-át fordították, addig ez a mérték 1920-1921-re 308,7 millió fontra nőtt, ezzel felemészte a büdzsé 22,4%-át.⁵³

Chamberlain végül úgy döntött, hogy egyelőre megtartja a különadót is, de mellette bevezet egy új társasági adót. A brit gazdaság 1921-ben azonban olyan recessziót szenvedett el, ami önmagában megoldotta a *Excess Profits Duty* fenntartásának problémáját. Az adózók egy része olyan visszaeséssel nézett szembe, hogy a nyereségük összege már az 1913-1914-es szint alá zuhant. Ennek súlyosságát jól jelzi, hogy a létrejött inflációs környezet ellenére is ilyen mértékű volt a visszaesés, vagyis nem estek volna az adó hatálya alá. Mivel az adó gyakorlatilag értelmét veszítette, 1921-ben annak kivezetéséről döntöttek.⁵⁴

A világháborús brit pénzügyi politika értékelésekor nem szabad figyelmen kívül hagyni azt az állapotot, amelyben Nagy-Britannia a háború kitörésekor volt: a világ legnagyobb birodalma, mely a világtengerek uraként befolyásolta a globális kereskedelmet; mind gazdasági, mind pénzügyi szempontból abszolút meghatározó tényező a nagyhatalmak között; ami a napóleoni háborúk lezárását követően, vagyis mintegy száz éven keresztül biztosította a korona alattvalói számára a békét és a prosperálás lehetőségét. 1918 után e pozíciója megkérdőjeleződött, gazdasági-pénzügyi befolyása meggyengült, ráadásul éveken keresztül olyan mértékű adóterhelést és inflációt élt át a társadalom, amely csak mélyítette a háború előtti és utáni állapotok közötti szakadékot. A korabeli kritikákat a körülmények sokkoló megváltozásának tükrében kell értékelnünk.

⁵² Daunton 1996. 882-919.

⁵³ Daunton 1996. 882-919.

⁵⁴ Daunton 1996. 882-919.

Mint a legtöbb hadviselő fél, úgy Nagy-Britannia is fokozottan támaszkodott a hitelfelvételre. Pénzügyi rendszere igen fejlett volt, ami lehetővé tette számára a hasonlóan működő amerikai tőkepiac igénybevételét. Az Egyesült Államokban azonban értelemszerűen eleinte kockázatosnak tartották egy bizonytalan kimenetelű háborút viselő állam fokozott hitelezését. Ezt a bizalomhiányt a brit kabinet sikerrel oldotta fel, amikor megbízható, adósságát rendesen törlesztő félként lépett fel. A fokozatos brit adóemelések és a különadó fenntartása volt az „ára”, hogy ezekhez a hitelekhez fennakadások nélkül hozzáférjenek, és amelyek végül olyan mértéket értek el, ami miatt az amerikai kormány egyre inkább érdekelté vált az antant győzelmében. A háborúba való belépése előtt az Egyesült Államok pénzügyi piacai több mint 2 milliárd dollárt hiteleztek az antantnak, míg a központi hatalmaknak csak 27-35 millió dollárt.⁵⁵ Ebből a szempontból egyértelműen sikeresnek tekinthető a különadó.

A brit gazdaságra gyakorolt hatásának vizsgálatát tekintve már nehezebb a dolgunk, egész egyszerűen azért, mert rengeteg, párhuzamosan érvényesülő körülmény befolyásolta a mindennapokat. A kereskedelmi lehetőségek beszűkülését, az infláció megugrását, a munkabérek emelkedését, a termelés akadozását, a belföldi piac zsugorodását, a képzett munkaerő elvesztését nem a különadó, hanem a világháború okozta. Ami azonban kizárólag az EPD „számlájára írható”, az az elvonás mértéke, illetve annak következményei. Osztom Stamp kifejtett álláspontját azzal kapcsolatban, hogy az adókulcs folyamatos emelésével a brit kabinet túllépett azon a ponton, ami az adó hatékony működését biztosította. Ő 80%-ra történő emelésnél tekintette ezt a hatékonyságromlást. Úgy gondolom, hogy már valószínűleg a 40%-ról 60%-ra való növelés is hatékonyságromlással járhatott, tekintettel arra is, hogy az adóalanyok körében való elégedetlenség jelentős fokozódása ettől a döntéstől jelentkezett, megkérdőjelezve a jövőbeli beruházások megtérülését. Ettől az időponttól kezdve éleződő kritikákkal találkozhatunk, ráadásul egyre növekvő aggodalommal tekintettek a német vállalatok helyzetére, amelyeket sosem terhelt a birodalmi kormány 50%-nál nagyobb különadóval. Ebben a tekintetben megalapozott az a kritika, amely szerint a különadó folyamatos emelése egy ponton túl egész egyszerűen felemésztette a vállalkozások tőkéjét. Azt is rögzíthetjük, hogy a tőke elvonása mellett a beruházási hajlandóságra is romboló hatással bírt a különadó szintje. Teljesen érthető, hogy ha valaki rendkívüli gazdasági időszakban a megszokottnál jóval nagyobb kockázatot vállalva befektet, akkor azt csak akkor teszi, ha nem a túlzó adóztatás miatt elvont minimális

⁵⁵ Gross 2014. https://encyclopedia.1914-1918-online.net/article/war_finance_germany (a továbbiakban: Gross 2014.) (2024.07.18.)

többletet fog realizálni. Továbbá több forrás is megerősítette azt, hogy mivel az adó az extraprofitot vonta célkeresztbe, ezért sokan pazarló módon inkább elköltötték azt, nem törődve a hatékonysági kérdésekkel, mintsem az államnak fizessék be. Az adókulcs magas tartásának problémájával a brit kormány is teljesen tisztában volt. Kül-, és belpolitikai okok miatt azonban nem tudtak, illetve nem mertek korrigálni rajta. Mégis ez okozta Nagy-Britannia számára a legtöbb kihívást az 1920-as évek végén kibontakozó nagy gazdasági világválság idején.

Szűken vett szakmai szempontokat érvényesítve, sikeres különadó volt az EPD, – több oknál fogva, de – még csak nagyságrendileg sem tudták megközelíteni a bevételének mértékét a központi hatalmak hasonló adói. A brit pénzügyi fejlettség magasabb foka itt is megmutatkozott: az alapos tervezés, egyes rugalmas feltételek, az első évekre jellemző viszonylagos kiszámíthatóság, a hatékony végrehajtás mind a különadó sikerét bizonyítja.

5. Németország

1914 júliusában, ahogy Európában a diplomáciai válság súlyosbodott, a pénzpiacokon is válság alakult ki. Nem csupán a világkereskedelemben meghatározó Nagy-Britanniát, de Németországot is a más államokkal való kereskedelmi-gazdasági egymásrautaltság jellemezte. Németország volt a legfontosabb kereskedelmi partnere Oroszországnak, Norvégiának, Hollandiának, Belgiumnak, Svájcnak, Olaszországnak, az Osztrák-Magyar Monarchiának, míg a második legfontosabb piaca volt Nagy-Britanniának, Dániának és Svédországnak.⁵⁶ Mindez arra utalt, hogy Németországnak és Európa többi országának gazdasági kapcsolatai sokoldalúak és intenzívek voltak, ami ahhoz vezetett, hogy egy fegyveres konfliktusra készülvén már a háború előtt, de különösen a háború kitörése után a német kormánynak komoly erőfeszítést kellett tennie, hogy a belföldi piacot és pénzügyi helyzetét stabilizálja.⁵⁷

Az első világháború előtt az adó-GDP arány Németországban nyolc százalékot tett ki, míg a társadalombiztosítási járulékok a GDP további két százalékát jelentették. A birodalmi és tagállami hatáskörmegosztási szabályok az adók kivetését és beszedését nagyrészt a tagállamokra bízták, akik féltve őrizték a közvetlen adók kivetéséhez fűződő jogukat, így a szövetségi kormány főleg a közvetett adónemekre támaszkodhatott.⁵⁸ A

⁵⁶ Gross 2014.

⁵⁷ Johnson 1963. 2-3.

⁵⁸ Bach 2019. 407-413

háború azonban ugyanazokat a korábban bemutatott kihívásokat jelentette a német gazdaság számára is, mint Európa többi országában, a szétszakadó beszerzési láncokkal, a megugró inflációval, és egyes gazdasági szektorok kiugró profitemelkedésével. Éppen ezért nem lehet véletlen, hogy a világháború első felében a legmagasabb jövedelemmel rendelkező egy százalék társadalmon belüli bevételi részesedése meredeken nőni kezdett.⁵⁹ A háború alatti jövedelemkoncentráció növekedésének hátterében a német fegyveriparban elért magas üzleti profitok és általában a hadigazdaság sajátos igényeiből profitáló vállalkozások álltak.⁶⁰

Míg a gazdaság és a társadalom egy része számára a háború kitörése soha nem látott nyereséget jelentett, addig a költségvetés számára azonnali bevételcsökkenést eredményezett: az 1913-as 1 659 millió márkáról 1914-re 1 567 millió márkára csökkent még úgyis, hogy az 1914 áprilisában kezdődő adóév egyharmada még békében telt. 1915-re a bevétel alig haladta meg az 1 millió márkát. A birodalmi kormányzat eleinte mégsem tervezte a bevételek emelését, bízva a gyors a német győzelemben. Hiába követelte a közvélemény egyre hangosabban a háború miatt sosem látott nyereségek megadóztatását, Helfferich, a Pénzügyminisztérium államtitkára úgy nyilatkozott, hogy *„véleményünk szerint egy ilyenfajta adó kivetése csak a háború után lehetséges”*.⁶¹

Kezdetben a kormányzat szinte kizárólag birodalmi kincstárjegyekből fedezte a háborús többletkiadásokat, amit évente kétszer bocsátottak ki hatalmas propagandakampány közepette: még iskolákban és templomokban is hirdették. A háborús költségek kölcsönből történő finanszírozásának politikailag kényelmes módja azonban 1916-ban elérte azt a határt, amikor az adóbevételek már nem voltak elegendők az elszálló államadósság kamatainak megfizetésére. Theobald von Bethmann Hollweg birodalmi kancellár 1916 januárjában titkos memorandumban figyelmeztetett, hogy a költségvetési helyzet gyorsan romlik.⁶² 1916. június 29-én a háborús nyereségekkel szemben tömegtüntetésre is sor került, ahol kiemelkedő módon képviseltették magukat a munkavállalók.⁶³

Németország költségvetési helyzete emellett az 1916-tól érvényesülő Hindenburg-program okozta robbanásszerű állami kiadások miatt gyorsan romlott. A háborús kötvények népszerűsége ellenére a német kormány 1916 végére lényegesen többet költött, mint amekkora forrással bírt hosszú lejáratú hitelekből és adóbevételekből. 1916 után a szövetségi kormány

⁵⁹ Bach 2019. alapján az 1914-es 18%-ról 1917-re 23%-ra nőtt.

⁶⁰ Bartels 2019. 1-39.

⁶¹ Kuczynski 1923. 763-789.

⁶² Uo.

⁶³ Gallhofer és Haslam 1991. 487-520.

rövid lejáratú adóssága feltartóztathatatlanul nőtt, és a háború végére a Birodalom teljes adósságának több mint 30 százalékát tette ki. Ez a körülmény súlyos inflációgerjesztő hatással járt: a német bankok által meg nem vásárolt vagy a berlini pénzpiacon sikertelenül értékesített rövid lejáratú adósságokat a Reichsbanknak kellett megvásárolnia, ami ehhez új papírpénzt nyomtatott.⁶⁴

A szövetség kormányzat belátta, hogy a hagyományos közbevételek fokozása nélkül a költségvetési helyzet nem tartható, így a háborús profitokat célzó különadó bevezetésére, illetve meglévő adónemek emelésére került sor. Az elfogadott háborús különadó azokat a társaságokat érintette, amelyek árbevétele a háborús években átlagosan (i) a tőke több mint 6 százalékát elérte, de (ii) legalább 5 000 márkával meghaladta az utolsó békeévek átlagát. Az adót mind a többletnyereség, mind a tőkeösszeg aránya szerint osztályozták. Annak a társaságnak, amelynek többletnyeresége nem haladta meg a tőkéjének 2 százalékát, és amelynek össznyeresége nem haladta meg a 8 százalékot, ennek a többletnyereségnek 10 százalékát kellett fizetnie; a 15 százalékot meghaladó nyereségű és 25 százalék feletti össznyereséggel rendelkező társaság a többletnyereség 45 százalékát fizette. Magánszemélyeknek abban az esetben kellett ezt az adót megfizetniük, ha vagyonuk 1916 végén legalább a 1913-as érték 90%-át elérte. Az adó progresszíven emelkedett, a mértéke a növekmény összegéhez mérten 5-50% között mozgott.⁶⁵ Érdekesnek minősíthető az a lehetőség, mely szerint a nyereségadókat hadikötvényben is meg lehetett fizetni.⁶⁶

Kísérletet tettek a már meglévő adónemek emelésére, illetve azok kiegészítésére. Az áruforgalmat, a kommunikációs szolgáltatásokat és a személyszállítást terhelő új, illetve visszatérő adók utáni bevétel messze elmaradt a kormányzat várakozásaitól. Ellenben a legsikeresebb eszköznek a dohányadót és a pótlólagosan bevezetett „*dohány superadót*” tartották, igaz korántsem általános közteherként vezették be, hiszen csupán a 7 pfennignél drágább dohánytermékeket érintette⁶⁷. Ráadásul a háború előtt az adótartalom a kiskereskedelmi ár 17-18%-át jelentette, ami a superadó 1916-os bevezetése után sem emelkedett 28%-nál magasabbra, ami a mai adóterhelési szintek mellett igen kedvezőnek tekinthető.⁶⁸

⁶⁴ Gross 2014.

⁶⁵ Kuczynski 1923. 763-789.

⁶⁶ Gerd 2017. <https://hdl.handle.net/10419/162208>, (2024.11.11.)

⁶⁷ Ennél drágább termékek a piac 0,3%-át tették ki 1915-ben, 0,4%-át 1916-ban, 7%-át 1917-ben, de 1918-ban is csupán 34,1%-át, Bartels 2019. által hivatkozva.

⁶⁸ Kuczynski 1923. 763-789.

A különadók lehetővé tették a minimális pénzügypolitikai cél, a rendes (háborús többletkiadások nélküli) költségvetés egyensúlyának elérését, ami magában foglalta az államadósság emelkedő kamatkidadásait is. A világháború alatt kb. 4,8 milliárd márkának megfelelő bevételt realizáltak, azonban ebből csupán 1 milliárd származott a vállalatoktól, a fennmaradó részt a magánszemélyek fizették be. Bár a német kormány korábban rendre alábecsülte a várható bevételek mértékét, azonban a kritikák szerint a várakozásokat túlszárnyaló bevételek nem az adó sikerességének, hanem sokkal inkább az elképesztő mértékű profitoknak és vagyonnövekményeknek volt köszönhető.⁶⁹

Összességében Németország az 1914/15-től 1918/19-ig tartó pénzügyi években az összes hadi célú kiadás 86 százalékát finanszírozta hitelből, és csak 14 százalékát adókból.⁷⁰ 1919 márciusának végén a Birodalom adóssága 156 milliárd márkára emelkedett, ebből 81 milliárd márka hosszú lejáratú, 75 milliárd márka pedig rövid lejáratú volt. Mindebből jól látszik, hogy a német birodalmi kormányzat elsődlegesen a hitelfelvételben látta a háborús kiadások fedezetét, így kizárólag a szövetségi költségvetés számára tették lehetővé a kötvénykibocsátást. A tagállamoknak és az önkormányzatoknak a hitelalapokból kellett fedezniük hiteligényeiket. Ezek a hitelalapok az eredeti tervek szerint elsősorban a gazdaság hiteligényének kielégítésére szolgáltak, azonban utóbb a szövetségi tagállamok és az önkormányzatok finanszírozásának célja alá kellett rendelni azokat, a vállalatok így csak korlátozott mértékben vették igénybe a hitellehetőséget. A fegyveripar számára biztosították, hogy az állami szerződésekből származó nyereségből finanszírozza magát, emellett a kereskedelmi bankok is nyújtottak valamekkora hitelt a gazdasági társaságoknak. Ennek ellenére az állam finanszírozási igénye jelentős forrást vont el a tőkepiacról, hiszen 1918-ban a hitelalapok kintlévőségének 85 százalékát a tagállamoknak és az önkormányzatoknak nyújtott hitelek tették ki.⁷¹

A háborús kiadások hitelből történő finanszírozása háborús inflációt váltott ki, az árak emelkedésével és a márka árfolyamára nehezedő jelentős nyomással. A rendkívüli államháztartási hiány miatt a pénzkínálat jelentősen megnőtt. 1915-ben az állami árpolitika még nem volt sikeres, tekintettel arra, hogy a nagykereskedelmi árak 35 százalékkal emelkedtek. Ezt követően az árszabályozás hatékonyabbá vált, de az áremeléseket a kormány részben elfogadta, hogy anyagilag ösztönözzék a termelés bővítését. 1916-ban a nagykereskedelmi árak 7 százalékkal, 1917-ben 18 százalékkal, 1918-ban pedig 21 százalékkal emelkedtek. Összességében

⁶⁹ Kuczynski 1923. 763-789.

⁷⁰ Gerd 2017.

⁷¹ Gerd 2017.

1918-ra a nagykereskedelmi árindex az 1913-as háború előtti szint 217 százaléka emelkedett. A hivatalos statisztikák azonban nem mutatták ki a „rejtett inflációt”, amit az élelmiszerekért és más alapvető fogyasztási cikkekért fizetett a lakosság a feketepiacon. Az árak növekedése mellett a reálbérek csökkentek a háború alatt, körülbelül 35 százalékkal, de a nominális bérek a háború előtti szint körülbelül kétszeresére emelkedtek.⁷²

Látható, hogy a német háborús különadó hasonló nehéz gazdasági körülmények között érvényesült, mint Nagy-Britanniában, mégis az ipar képviselői lényegesen kevesebb kritikát fogalmaztak meg a szövetségi kormánnyal szemben. Ennek oka abban keresendő, hogy a német kormány az adó megfizetésének módjaként elfogadta a háborús kötvények jegyzését, továbbá az áremelések hallgatóságos tudomásul vétele miatt a nagy ipari konszernek jelentős készpénztartalékot tudtak felhalmozni.⁷³ Ez utóbbi célért a nagyvállalatok is minden lehetséges eszközt megragadtak. Meusel 1918-ban egy adóügyi folyóiratban két fő tényezőt emelt ki ezzel kapcsolatban. Először is sok vállalattal szerződött az állam, hogy hadianyagot szállítsanak, és a körülmények valószínűleg arra ösztönözték őket, hogy felfelé manipulálják a költségkimutatásaikat, hogy legfeljebb mérsékelt haszonról számoljanak be. Ezzel nem csupán az alkuerejüket kívánták növelni a későbbi szerződések ármegállapítási tárgyalásaira, de tartottak a növekvő nyereség miatt megerősödő munkabéremelési követelésektől is. Másodszor arról számolt be, hogy mivel az állam a háborús nyereség adóztatására vonatkozó szabályok szigorítását fontolgatta, az ilyen javaslatok további motivációt adhattak „a titkos tartalékolásra” és a nyereség más módon való elrejtésére. A gyakorlat akkor vált nyilvánvalóvá a közvélemény számára, amikor a Daimler-konzernnel kapcsolatban napvilágra került annak ármanipulációs tevékenysége, és a nyereség könyvelésben való elrejtésére irányuló törekvése, amiről egy tisztviselője tájékoztatta a kormány képviselőit. Ennek hatására nem csupán általános sztrájk kezdődött a Daimler üzemeiben, de a háborús terheket egyre nehezebben viselő közvélemény is annyira felháborodott, hogy a Reichstagban is parázs vita alakult ki. A képviselők között abban nem volt vita, hogy a cégvezetés becsapta az államot és a németeket, csupán abban, hogy ez általános probléma-e, mely átszövi az ipart, vagy csupán izolált, egyedi esetről van szó.⁷⁴

Ezt a német iparral szembeni viszonylag nagylelkű bánásmódot a brit tisztviselők tudatos stratégiaként értelmezték, amelynek eredményeként a háború végén a német cégek jobb pozícióba kerülnek, mint a britek. Úgy

⁷² Gerd 2017.

⁷³ Keynes 1920.

⁷⁴ Gallhofer és Haslam 1991. 487-520.

gondolták, hogy a nagy német ipari konszerneket arra ösztönözték, hogy erősítsék meg a tartalékaikat a háború utáni termelés érdekében, melynek eredményeként a német ipar képes lesz megtartani a külföldi piacokat. A háború végén ezért egyre nagyobb aggodalommal szemlélték a brit vezető tisztviselők, hogy Nagy-Britannia azért veszíti el a kereskedelemért zajló harcot, hogy megnyerje a fegyveres háborút.⁷⁵ Hogy ez Németországban így alakulhatott, azt a britek azzal magyarázták, hogy a német állam autokrata jellege sokkal erősebben érvényesült, a politikai döntésekre a munkavállalói rétegnek gyengébb ráhatása volt, mint a nagyvállalatoknak – a kormányok pedig inkább az utóbbiakban látták a politikai-gazdasági stabilitás fenntartását. A háborús összeomlást követően pedig hiába változott a politikai széljárás, a Németországot terhelő háborús jóvátétel fizetése a nagyvállalatok működésétől függött, így a körülmények meggátolták az SPD azon követelésének végrehajtását, hogy az állam „aknázza ki” a vállalati vagyont.⁷⁶

A németországi háborús nyereségadó struktúrája az adózók számára kedvezőbb volt, mint más államokban. Nem csupán az adófizetési kötelezettséget államkötvény vásárlásával teljesíthető vállalkozások, de a magánszemélyek számára is. Utóbbiak ugyanis nem a többletjövedelmük, hanem a vagyonnövekményük után adóztak. Kritikaként megfogalmazták, hogy az a vagyonos adózó, aki a háború okán szerzett többmillióos bevételét majd mind elköltötte, az adó alapján legfeljebb a többletjövedelmének egyezredét fizette meg az államnak.⁷⁷

Németország nem élhetett a külföldi hitelfelvétel lehetőségével oly mértékben, mint az antant országai, ennek ellenére Berlin kevésbé az adóbevételből, és jobban a belföldi hitelfelvételből kívánt forrást biztosítani a háborús többletkiadásaihoz. Amíg csak lehetett, a német szövetségi kormány elzárkózott a háborús nyereségek adóztatása elől, azonban 1916 fordulópontot jelentett a pénzügypolitika számára is. Nyilvánvalóvá vált, hogy a háború tovább fog tartani, a háborús gazdasági nehézségekkel küzdő közvélemény ezért egyre erőteljesebben követelte az extraprofitok megadóztatását. Ezzel egyidőben a korábbi bevételek már nem fedezték a megugró államadósság kamatait, és a nyugati front sikertelen hadmozdulatai után elindított Hindenburg-program pedig az állami kiadások további megugrását jelezte előre.

Az ekkor bevezetett különadó kedvezőbb lehetőséget biztosított a vállalkozások részére, mint a brit megfelelője, épp elég, ha arra gondolunk,

⁷⁵ Daunton 1996. 882-919.

⁷⁶ Kuczynski 1923. 763-789.

⁷⁷ Kuczynski 1923. 763-789.

hogy az adófizetési kötelezettséget államkötvények jegyzésével is teljesíteni lehetett. A bemutatott példák alapján az állam, ha nem is bátorította, de jogi akadályokat nem gördített a nyereség könyvelés során történő „elrejtésére”, illetve rejtett tartalékok képzésére. A hivatkozott Daimler-ügy is a háború legvégén, 1918-ban került a közbeszéd fókuszába, de közel sem voltak egységes véleményen a politikai pártok, hogy ez elterjedt gyakorlatnak tekinthető-e a nagyüzemeknél, vagy csak egyedi esetről van szó. A körülmények arra utalnak, hogy Németország a háborús célok elérése érdekében – látva a pár hónaposra tervezett harcok jelentős elhúzódását – nem kívánta jelentős különadóval megterhelni a hadsereg ellátását szolgáló gazdasági szektorokat. A Hindenburg-program a fegyverek és muníció gyártásának nagyszabású felfuttatását hirdette meg, amit a szövetségi kormány feltehetően nem mert tőkeelvonást eredményező adóval veszélyeztetni. Nem hiába, hogy a különadót végül jóval nagyobb részt a lakosság fizette meg, az adó e tekintetben sokkal inkább vagyoadóként működött, semmint extraprofitot elvonó közteherként.

1923-ban Kuczynski Nagy-Britannia és Németország adóbevételeinek vizsgálatával kapcsolatban arra az összegző eredményre jutott, hogy a brit adóemelések eredményeképpen (német márkában számolva) 1913-tól 1916-ig összesen 10,4 milliárddal nőtt a brit adóbevétel, szemben a német 117 milliós többlettel. A különbség akkor is elképesztő, ha hozzátesszük, hogy London a többlet majd felét, 4,6 milliárd márkát az 1916-os évben realizálta, amikor az EPD alkalmazása mellett jövedelemadót is emelt, továbbá egyes termékeket és szolgáltatásokat is további adóval terhelte meg.⁷⁸

6. Osztrák-Magyar Monarchia

Ahogy valamennyi európai ország, úgy az Osztrák-Magyar Monarchia is abban bízott, hogy a háború gyors lefolyású lesz, de nem tekinthetünk el attól a lényeges körülménytől sem, hogy a trónörökös Ferenc Ferdinánd élesen kiállt az európai béke fontossága mellett. Erre tekintettel nem is történtek érdemi pénzügyi előkészületek a szükséges költségvetési források biztosítása érdekében. Az osztrák kormány egészen 1915 végéig hajthatatlannak tűnt abban, hogy a lakosságot nem lehet további adókkal terhelni, mert már a háború akkori terhei is elviselhetetlenek voltak a számukra. A bécsi kincstár csak a pénzügyi helyzet romlásával kezdte átgondolni bevételi politikáját. 1916 áprilisában vezették be a háborús

⁷⁸ Kuczynski 1923. 763-789.

extraprofitadót, a német minta alapulvételével, ez azonban nem hozott érdemi bevételt, mivel az új törvény számos kikaput hagyott az adóelkerülésre. Ezért 1916 őszétől gondoskodtak a már meglévő közterhek emeléséről, ami vegyesen érintette a vagyont, a jövedelmet és a fogyasztást. Mindez azonban nem járt érdemi bevételnövekedéssel, mivel a lakosság vagyoni-pénzügyi helyzete folyamatosan romlott. 1914 közepétől a háborús kölcsönök és a közös jegybank hitelei jelentették a fő forrást a növekvő költségvetési hiány fedezésére. Bécs 1916 júliusától egyre nagyobb hiányt halmozott fel, és sokkal inkább a jegybank hiteleire támaszkodott, mint Budapest, így az osztrák államháztartás lényegesen rosszabb helyzetbe került, mint a magyar társa.⁷⁹

Teleszky János, Magyarország pénzügyminisztere által összeállított statisztikai kimutatások alapján Pogány Ágnes tanulmányában bemutatta, hogy Ausztria, illetve Magyarország háborús kiadásait milyen arányban fedezték az egyes bevételi forrástípusok.⁸⁰ (1. Táblázat)

1. Táblázat: Ausztria és Magyarország háborús kiadásainak fedezete százalékos megoszlásban

Forrás	Ausztria	Magyarország
Hagyományos költségvetési bevételek	0%	5,2%
Jegybanki hitelek	37,9%	31,5%
Háborús kölcsönök	53%	53%
Belföldi kereskedelmi bankok kölcsönei	3,9%	5,2%
Külföldi kölcsönök	5,2%	5,1%
Összesen	100%	100%

Ahogy látható, míg Ausztria a háborús erőfeszítések okán jelentkező többletkiadásokat szinte egyáltalán nem fedezte adóbevételekből, addig Magyarországon erre történtek kísérletek. Wekerle Sándor 1906-ban megalakult második kormánya átfogó adóreformot kívánt végrehajtani. Wekerle, aki a miniszterelnöki tisztség mellett mindvégig betöltötte a pénzügyminiszteri posztot is, fontosnak tartotta, hogy a reform szükségességéről, indokairól, tartalmáról részletes tájékoztatást adjon a képviselőknek.⁸¹ Az adóreform egyik eredményeként fogadta el az Országgyűlés a jövedelemadóról szóló 1909. évi X. törvénycikket, melynek

⁷⁹ Pogány 2014. https://encyclopedia.1914-1918-online.net/article/war_finance_austria-hungary, (2024.11.12.)

⁸⁰ Teleszky 1927. A magyar állam pénzügyei a háború alatt című művéből Pogány 2016. 543-596. által hivatkozva

⁸¹ A jövedelemadóról szóló 1909. évi X. törvénycikk miniszteri indokolása formájában.

pénzügyminiszteri indokolásban Wekerle megindokolta a jövedelemadó megalkotásához fűződő fontosabb döntéseit: *„Az 1848. évi VIII. tc. szellemében igyekszem tehát tovább működni akkor, midőn a törvénybe iktatott másik elvnek: az arányos adóztatásnak megvalósítására töreksem oly módon, hogy az egyenes adók mai bevételi főösszege, a maga lehető változatlanságában, az adózók között igazságosabban és arányosabban szétosztassék, hogy levételessék a teher azok vállairól, a kiknél az ma aránytalanul súlyos s a kire az ma igazságtalanul nehezedik és átvitessék oda, a hova azt nemcsak az igazság követelményeként átvinni kell, hanem, a hol azt az illető, nagyobb teherviselő képességénél fogva, könnyebben el is bírja. [...] Adórendszerünk sarkpontja ezentul a jövedelemadó lenne, a mely a létminimum adómentességének és a progresszív adózásnak is teret nyit. [...] a jövedelemadónál, a hol minden egyes adózónak bármely forrásból fakadó jövedelme összefoglalva, együttesen kerül adó alá s így az adótárgy helyett az adóalany lépvén előtérbe, mind a létminimum adómentessége, mind a fokozatos adóztatás elve a legtisztábban érvényesülhet.”*⁸²

Az új jövedelemadó nem csak a természetes személyeket, de a gazdasági társaságokat, az egyházakat és a településeket is érintette. Az adóalanyok valamennyi jövedelmét összevontan adóztatta, progresszív módon: a létminimumnak tekintett 800 koronáig adómentességet biztosított – mely egy alacsonyabb beosztású állami tisztviselő éves fizetésével egyezett meg⁸³ –, efelett pedig 0,7%-tól 5%-ig növekedett az adókulcs⁸⁴. Egyes kiugró jövedelmekre, mint az évi 40 000 koronát meghaladó szolgálati illetményekre jövedelempótlékot is meghatározott, ezekben az esetekben az egységes teher maximuma 11%-ot ért el.⁸⁵

Az új jövedelemadót 1911. január 1-jével kívánták hatályba léptetni, azonban végül a bevezetés felfüggesztése mellett döntöttek.⁸⁶ Ennek magyarázatául szolgálhat, hogy maga Wekerle is igen jelentősnek ítélte az átalakítást, hangsúlyozta, hogy az új adó összességében nem jár az állami bevételek növelésével, sőt valószínűleg romlani is fog az államháztartás helyzete.⁸⁷ Maga Wekerle is arra az álláspontra helyezkedett, hogy mivel Magyarországon a lakosság jelentős részének igen csekély az adóereje, *„fejletlenebb az adóerkölcs”,* és a pénzügyi adminisztrációban is kevesen dolgoznak, ezért *„a személyes jövedelemadó behozatalától - különösen az első időben - nem várhatunk oly nagy eredményeket, mint a minökre ez a*

⁸² A jövedelemadóról szóló 1909. évi X. törvénycikk miniszteri indokolása

⁸³ Juhász 2016. <https://ado.hu/ado/adoreform-1909-ben-jott-a-progressziv-jovedelemadozas/> (2024.11.12.)

⁸⁴ 1909. évi X. törvénycikk 24. §

⁸⁵ 1909. évi X. törvénycikk 66. §

⁸⁶ 1912. évi LXVI. törvénycikk 5. §

⁸⁷ A jövedelemadóról szóló 1909. évi X. törvénycikk miniszteri indokolása

*modern adónem például Poroszországban, Szászországban vagy még Ausztriában is tényleg vezetett.*⁸⁸ E szempontokon túl a nemzetközi politikai feszültségek fokozódása, illetve a hadi célú kiadások emelkedése miatt feltehetőleg nem volt sem idő, sem lehetőség a reform végrehajtására.

Az előkészített adó végül kitűnő alapként szolgált a Kormány számára a világháború kitörését követő pénzügyi nehézségek kezelésekor, ekkor már *„hadsegélyezési adó”* formájában. *„A még mindig tartó háborús helyzet, a hadviselés folytán az államra közvetlenül háruló igen nagy terhek mellett, olyan további, a hadsegélyezés körébe vágó feladatokat is ró az államra, amelyek jelentékeny költségekkel vannak egybekötve s amely költségek az állam rendes bevételeiből nem fedezhetők.”*⁸⁹ Ez volt az egyik indoka annak, hogy már a világháború első évében döntött az Országgyűlés a hadsegélyezés céljaira a jövedelemadónak ideiglenes és részleges életbeléptetéséről szóló 1914. évi XLVI. törvénycikk elfogadásáról.⁹⁰

Az indokolás szerint *„[a]z állam tehát nem zárkozhatik el a hadbavonultak gyámol nélküli családjainak segélyezésén kívül eső egyéb hadsegélyezések elől [...], e kiadások fedezete, helyesen csakis a tehetősebb osztályok megadóztatása útján teremthető elő, már pedig a tehetősebb osztályok, bár természetesen szintén érzik a háború súlyos gazdasági következményeit, ez által még nincsenek megtámadva adóképességükben. Még a háború által előidézett súlyos gazdasági viszonyok között is joggal elvárhatja az államhatalom azoktól, akik aránylag jólétben vannak, hogy tehetségükhöz mérten összjövedelmük egy részét a hadsegélyezés céljaira az állam rendelkezésére bocsássák. [...] Egyenes adórendszerünkben az 1909. évi X. törvénycikkbe foglalt, de hatályában az 1913. évi VI. törvénycikkkel felfüggesztett jövedelemadó már megalkotva lévén, annak végrehajtása a kívánt cél érdekében - mint a leggyorsabban igénybevehető expediens - önként kínálkozik.”*⁹¹

A hadsegélyezési adó bevezetésekor a jogalkotói cél az volt, hogy progresszív jövedelemadót vessenek ki *„a tehetősebb egyéneknek különleges célokra való „ad hoc” megadóztatása végett”* annak érdekében, hogy a *„rendkívüli kiadások végleges fedezetéről már most gondoskodjanak”*.⁹²

⁸⁸ A jövedelemadóról szóló 1909. évi X. törvénycikk miniszteri indokolása

⁸⁹ A hadsegélyezés céljaira a jövedelemadónak ideiglenes és részleges életbeléptetéséről szóló 1914. évi XLVI. törvénycikk miniszteri indokolása

⁹⁰ Dr. Láncki 1916. 5-11.

⁹¹ A hadsegélyezés céljaira a jövedelemadónak ideiglenes és részleges életbeléptetéséről szóló 1914. évi XLVI. törvénycikk miniszteri indokolása

⁹² A hadsegélyezés céljaira a jövedelemadónak ideiglenes és részleges életbeléptetéséről szóló 1914. évi

A hadsegélyezési adó a korábban elfogadott jövedelemadóról szóló törvénycikken alapult, annak csupán hatályba léptetve, illetve módosítva egyes részeit. Az új adó alanyai voltak:

- a magyar állampolgárok az összes jövedelmük után, ha a magyar szent korona országaiban laknak,
- a külföldön lakó magyar állampolgárok a magyar szent korona országainak területéről származó összes jövedelmeik után,
- külföldi állampolgárok, ha a magyar szent korona országaiban laknak, vagy ha legalább egy évig folyamatosan itt laknak,
- egyes különleges „*vagyontömegek*”, úgymint „*a közbiztosságok, a volt úrbéri közösségek, a vagyonközösségek és a horvát-szlavonországi földközösségek*”

abban az esetben, ha az 1914. évi összesített jövedelmük a 20 000 koronát meghaladta.⁹³ A törvénycikk lehetővé tette, hogy egyes tételekkel az adóalapot csökkentsék, így például a hadsegélyezési célokra igazoltan adott önkéntes adományok összegével.⁹⁴

Az adó mértéke egyes sávok szerint tételesen volt meghatározva, 20 000 korona fölött évi 730 koronától indult – mely mintegy 3,6%-os kulcsnak feleltethető meg -, és a jövedelem emelkedésével fokozatosan nőtt, elérve az 5%-os tehernek megfelelő mértékű maximumot.⁹⁵

Az Országgyűlés a rendkívüli körülményekre tekintettel méltánylást érdemlő esetekre is szabályt alkotott. Eszerint, ha már az adókiivetés időpontjában megállapítható, hogy az adózó 1915. évi jövedelme nem fogja elérni az alapnak tekintett megelőző évi összeget katonai szolgálata, munkaképtelensége vagy „*egyéb csapások által okozott károk miatt*”, akkor esetében az adót arányosan mérsékelni kell, sőt 20 000 korona alá eső jövedelem esetén mentesíteni is kell az adó megfizetése alól. Utólagosan is mérsékelhető a teher, ha igazolható módon legalább 30%-os csökkenés állt be a jövedelemben.⁹⁶ Megjegyzendő, hogy az adót később kiterjesztették, hiszen a 20 000 koronás határt 1917-től a felére, 10 000 koronára csökkentették.⁹⁷

Az Országgyűlés azonban további új adónak, a hadi nyereségadónak a bevezetéséről is döntött 1916-ban, a korábban bemutatott dán mintára, erősen építve annak német-osztrák változatára az 1916. évi XXIX. törvénycikk megalkotásakor: „*Ausztriában az 1916. évi április 16-án kelt*

XLVI. törvénycikk miniszteri indokolása

⁹³ 1914. évi XLVI. törvénycikk 1. §

⁹⁴ 1914. évi XLVI. törvénycikk 4. §

⁹⁵ 1909. évi X. törvénycikk 24. §

⁹⁶ 1914. évi XLVI. törvénycikk 8. §

⁹⁷ 1916. évi XXVI. törvénycikk 1. §

császári rendelet alapján történik a jövedelemnövekedésnek megadóztatása. E rendelet főbb intézkedésének ismertetését mellőzhetőnek vélem, mert tekintettel arra a kölcsönhatásra, amely a Monarchia két államának közgazdasága között fennáll, s nehogy a hadseregszállítások tekintetében a magyar ipar- és kereskedelem az osztrákkal szemben hátrányosabb helyzetbe jusson, azt tartom, hogy hacsak enyhébben nem akarnók megadóztatni a hadinyereségeket, amire nincs semmi ok, a hadinyereségek megadóztatása nálunk lényegében nem nagyon térhet el az Ausztriában érvényesülettől s ezért a jelen törvényjavaslat ugyanazokon az alapelveken nyugszik és ugyanazokat az adótételeket alkalmazza, mint az osztrák császári rendelet.”⁹⁸

Az újabb közteher szükségességét a Tisza-kormány azzal indokolta, hogy „az erkölcsi igazságosság szempontjából is természetes az a törekvés, hogy a felmerült terhek legalább részben azokra háríttassanak, akiknek a háborúból akár közvetve, akár közvetlenül hasznuk volt. [...] Érthető tehát az a mind általánosabbá vált felfogás, hogy azok, akiknek jövedelmi vagy vagyoni viszonyai a háború alatt javultak, gazdagodásuk arányához képest fokozottabb mérvben vonassanak be a közterhek viselésébe.”⁹⁹

A magyar hadi nyereségadó kiterjedt mind a természetes személyekre, mind a gazdasági társaságokra, és az 1914., 1915., és 1916. év után realizált „nyereségtöbblet” képezte az adó alapját, tehát visszamenőlegesen is adóztatott.¹⁰⁰ A nyereségtöbblet mint adóalap megállapítása során akként kellett eljárni, hogy az 1914. augusztus 1-jét megelőző 5 év nyereségeinek átlagát kellett alapul venni, a legalacsonyabb és a legmagasabb év eredményét azonban figyelmen kívül kellett hagyni.¹⁰¹ Az adókulcs a belföldi vállalatoknál a nyereségtöbbletnek a vállalat saját tőkéjéhez való aránya alapján 10%-tól 35%-ig emelkedtek, a magasabb kulcsok alá csak azok a vállalatok eshettek, melyeknek nyereségtöbblete saját tőkéjükhöz képest „*abnormálisan nagy*”.¹⁰² Külföldi vállalatok esetén a kulcs a nyereségtöbblet nagyságától függően 20-40% között mozgott.¹⁰³

Természetes személyek esetén a hadi nyereségadó alapja az a jövedelem-többlet, amelyet a háború egyes éveiben az 1913. évi jövedelmükkel szemben ténylegesen elértek. Az adókulcs a többlet növekedésével arányosan nőtt, 5%-tól 45%-ig terjedhetett¹⁰⁴, viszont az

⁹⁸ A hadi nyereségadóról szóló 1916. évi XXIX. törvénycikk miniszteri indokolása

⁹⁹ A hadi nyereségadóról szóló 1916. évi XXIX. törvénycikk miniszteri indokolása

¹⁰⁰ 1916. évi XXIX. törvénycikk 1. §

¹⁰¹ 1916. évi XXIX. törvénycikk 5. §

¹⁰² A hadi nyereségadóról szóló 1916. évi XXIX. törvénycikk miniszteri indokolása

¹⁰³ 1916. évi XXIX. törvénycikk 6. §

¹⁰⁴ 1916. évi XXIX. törvénycikk 12. §

évi 13 000 koronát el nem érő jövedelmeket mentesítették az adó alól.¹⁰⁵ Az egyes jövedelmek megállapítása során a törvénycikk – a hadsegélyezési adóhoz hasonlóan – a Wekerle-féle jövedelemadóra épített, különösen, hogy a hadsegélyezési adó miatt annak 20 000 koronát meghaladó jövedelemre vonatkozó részei már hatályba léptek, így a 1914. és 1915. évi jövedelemadatok már rendelkezésre is álltak.¹⁰⁶

Összefoglalóan megállapítható, hogy bár Magyarországon az első modern jövedelemadóról szóló törvény a maga egészében sosem léphetett hatályba, azonban komplex kidolgozottsága okán kiváló alapot nyújtott a világháború éveiben ahhoz, hogy segítségével a kormányok a megugró kiadások és a csökkenő bevételek problémáját viszonylag gyorsan kezeljék. A hadsegélyezési adó a magas jövedelműek különadójaként írható le, míg a hadi nyereségadó az „extraprofitadók” előképeként jelent meg – nem csupán Magyarországon, de a korabeli Európa majd összes országában. Tény, hogy ezek bevezetésével a budapesti kormányzat a háborús kiadások csupán töredékét tudta finanszírozni, ám Ausztriához képest ezek az adók ténylegesen befolyó bevételt jelentettek, melyek valamelyest mérsékelni tudták az ország eladósodottságának mértékét, különösen a birodalom másik részéhez viszonyítva. Gazdasági és pénzügyi megfontolások mellett részben társadalmi célokat is szolgáltak, különösen, ami a hadsegélyezési adót illeti. A szociálisan nehéz helyzetbe került családok megsegítése ugyanis a társadalom egésze számára támogatott kormányzati elhatározás volt, de még így is érdekesnek hat, hogy az adót az érintettek nem csupán megfizették, de voltak, akkor önkéntesen is teljesíteni kívánták ezt a fizetési kötelezettséget.¹⁰⁷

Felhasznált irodalom

Arnold, A. J. (1999): Profitability and capital accumulation in British industry during the transwar period, 1913–1924. *The Economic History Review*, 52(1), 45-68. DOI: <https://doi.org/10.1111/1468-0289.00118>

Bach, S. (2019): 100 years of the modern German tax system: Foundation, reforms, and challenges, DIW Weekly Report, ISSN 2568-7697, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW), Berlin, Vol. 9, Iss. 46/48, 407-413. DOI: https://doi.org/10.18723/diw_dwr:2019-46-1

¹⁰⁵ 1916. évi XXIX. törvénycikk 9. §

¹⁰⁶ A hadi nyereségadóról szóló 1916. évi XXIX. törvénycikk miniszteri indokolása

¹⁰⁷ A hadi nyereségadóról szóló 1916. évi XXIX. törvénycikk miniszteri indokolása

Badsey, S. (2014): Great-Britain, International Encyclopedia of the First World War, https://encyclopedia.1914-1918-online.net/article/great_britain, (2024.06.20.)

Bartels, C. (2019): Top Incomes in Germany, 1871–2014. The Journal of Economic History, 1–39. DOI: <https://doi.org/10.1017/s0022050719000378>

Billings, M., Oats, L. (2014): Innovation and pragmatism in tax design: Excess Profits Duty in the UK during the First World War. Accounting History Review, 24(2–3), 83–101. DOI: <https://doi.org/10.1080/21552851.2014.963951>

Cohn, E. (1928): Danmark under Den store Krig. En økonomisk Oversigt, [Dánia a Nagy Háború idején. Egy közgazdasági áttekintés] Copenhagen

Daunton, M. J. (1996): HOW TO PAY For The War: State, Society and Taxation in Britain, 1917-24. The English Historical Review, CXI(443), 882–919. DOI: <https://doi.org/10.1093/ehr/cxi.443.882>

Daunton, M. J. (2002): Just Taxes: The Politics of Taxation in Britain, 1914-1979. Cambridge: Cambridge University Press. DOI: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511550027>

Gallhofer, S., Haslam, J. (1991): The aura of accounting in the context of a crisis: Germany and the first world war. Accounting, Organizations and Society, 16(5-6), 487–520. DOI: [https://doi.org/10.1016/0361-3682\(91\)90039-H](https://doi.org/10.1016/0361-3682(91)90039-H)

Gerd, H. (2017): Sparen in der "Nullzinsphase". Privatanleger und der Kapitalmarkt in Deutschland im Ersten Weltkrieg, IBF Paper Series, No. 02-17, IBF - Institut für Bank- und Finanzgeschichte, Frankfurt a. M., <https://hdl.handle.net/10419/162208> (2024.11.11.)

Gross, S. (2014): War Finance (Germany), International Encyclopedia of the First World War, https://encyclopedia.1914-1918-online.net/article/war_finance_germany (2024. 07.18.)

Hansen, S., A., Henriksen, I. (1984): Sociale brydninger. Dansk socialhistorie 1914-39, Copenhagen [Társadalmi konfliktusok. Dán társadalomtörténet 1914-39]

Hobson, R. K., Sørensen, T., Åselius, N. A., Gunnar: "Introduction. Scandinavia in the First World War", in Ahlund, Claes (ed.): Scandinavia in the First World War. Studies in the War Experiences of the Northern Neutrals, Lund 2012, pp.16, ISBN: 978-91-87121-57-9

Johnson, D. L. (1963): Comparison of internal taxation and borrowing in Great Britain and Germany in the First World War, University of Montana, Graduate Student Theses, Dissertations, & Professional Papers. 1864. <https://scholarworks.umt.edu/etd/1864> (2024.11.11.)

Jones, E. (1987): A History of GKN, Vol. 1, Innovation and Enterprise, 1759-1918, Basingstoke: Macmillan. DOI:10.1007/978-1-349-066-29-2

dr. Juhász, I. (2016): Adóreform 1909-ben: jött a progresszív jövedelemadózás, 2016. június 17., <https://ado.hu/ado/adoreform-1909-ben-jott-a-progressziv-jovedelemadozas/> (2024.11.12.)

Dr. Láncki, J. (1916): A hadsegélyezési adó és az új jövedelemadó, 5-11. Grill Károly Könyvkiadóvállalata, ötödik kiadás, Budapest, <https://nkerepo.uni-nke.hu/xmlui/bitstream/handle/123456789/15058/00071190.pdf;jsessionid=C0AC3F013D55F1483D3E1A63B0AFE011?sequence=1> (2024.11.12.)

Keynes, J. M. (1920): The Economic Consequences of the Peace, New York. DOI: <https://doi.org/10.4324/9781351304641>

Kuczynski, R. R. (1923): German Taxation Policy in the World-War, The Journal of Political Economy, Vol 31., November 9. 763-789. <http://www.jstor.org/stable/1822444> (2024.11.11.) DOI: <https://doi.org/10.1086/253562>

Nason, J. M., Vahey, S. P. (2007): The McKenna rule and UK world war I finance, American Economic Review, 97 (2): 290–294. DOI: <https://doi.org/10.1257/aer.97.2.290>

Okonomiske Oversigter I. Danmark Februar 1916 – Maj 1916, <https://tidsskrift.dk/nationaloekonomisktidsskrift/article/view/59339/81979> (2024.11.12.)

Pogány, Á. (2014): War Finance (Austria-Hungary), International Encyclopedia of the First World War, https://encyclopedia.1914-1918-online.net/article/war_finance_austria-hungary (2024.11.12.)

Pogány, Á. (2016): Kriegskosten und Kriegsfinanzierung. Die Finanzgebarung der österreichisch-ungarischen Monarchie während des Ersten Weltkriegs (1914-1918), 543-596. In: Die Habsburgermonarchie und der Erste Weltkrieg. Die Habsburgermonarchie 1848-1918. DOI: <https://doi.org/10.1553/0x003490d1>

Qvarnström, S. (2014): Sweden, International Encyclopedia of the First World War, <https://encyclopedia.1914-1918-online.net/article/sweden>

Rafner, C. (2024): Merindkomstskat, Told- og skatthehistorisk leksikon, Told- og Skatthehistorisk Selskab, <https://www.zise.dk/data.aspx?oId=38> (2024.05.18.)

Sørensen, N. A. (2014): Denmark, International Encyclopedia of the First World War, <https://encyclopedia.1914-1918-online.net/article/denmark>, (2024. 05. 18.)

Stamp, J. C. (1917): The Taxation of Excess Profits Abroad, The Economic Journal, Vol. 27, No. 105 (Mar., 1917), 26-37. DOI: <https://doi.org/10.2307/2222396>

Stamp J. C. (1932): Taxation During the War, Journal of the Royal Statistical Society, Vol. 95, No. 3., 658-683. DOI: <https://doi.org/10.2307/2342039>

Sveriges Riksbank (2018): From the first, tot he second world war, https://www.riksbank.se/globalassets/media/riksbanken-350-ar/tidslinjen/fran-varldskrig-till-varldskrig/255-321-from-the-first-war-to-the-second_eng.pdf (2024.11.10.)

Sveriges Riksdag, 1915. évi 196. számú indítvány; https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/proposition/kungl.-maj.ts-nad.-proposition-nr-196_dc30196/html/ (2024.11.10.)

Sveriges Riksdag, 1916. évi 322. számú indítvány tárgyalása a második kamarában; https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/motion/motioner-i-andra-kammaren-nr-322_dd2o322/html/ (2024.11.10.)

Dr. Orczifalvi-Kis Zsuzsanna (ORCID 0009-0006-2586-9353)
ELTE ÁJK Nemzetközi Magánjogi és Európai Gazdasági Jogi Tanszék
Témavezető: Dr. Király Miklós egyetemi tanár, tanszékvezető

DOI: <https://doi.org/10.55052/themis.2024.2.129>

Fenntarthatósági szempontok érvényesítése a befektetési szolgáltatások vonatkozásában

(Implementing sustainability aspects in investment services)

Absztrakt

A befektetési szolgáltatási tevékenység keretében is hangsúlyosan megjelennek a fenntarthatósági szempontok. A befektetési szolgáltatók a működésük, kockázatkezelési tevékenységük során, valamint az általuk nyújtott szolgáltatások, a befektetési termékek esetében is érvényesítik a fenntarthatósági, ESG kritériumokat. Az Európai Unió a belső piac működése során egységes uniós jogalkotás révén, valamint az uniós felügyeleti hatóságok iránymutatásaikkal biztosítják a fenntarthatósági szempontok egységes alkalmazását. A fenntarthatósági szempontokra vonatkozó tájékoztatások, közzétételek, valamint a MiFID alkalmassági tesztben és kérdőívben a fenntarthatósági preferenciákra vonatkozó nyilatkozatok a befektetőknél, ügyfeleknél is növelhetik a tudatos befektetői döntéshozatalban fenntarthatósági szempontok figyelembevételét. A fenntarthatósági szempontok érvényesítése a befektetési szolgáltatók tevékenységében és a befektetési termékekben hozzájárulhatnak a rendszerkockázat csökkentéséhez, és a pénzügyi stabilitás erősítéséhez is.

Kulcsszavak: fenntarthatóság, fenntartható befektetések, EU taxonómia, ESG, SFDR, részvényesi szerepvállalás, belső piac, közösségi jog

Abstract

In the context of investment service activities, sustainability aspects also appear prominently. Investment service providers apply sustainability and ESG criteria in the course of their operations and risk management activities, as well as in the case of the services and investment products they provide.

During the operation of the internal market, the European Union ensures the uniform application of sustainability aspects through uniform EU legislation and through guidelines from EU supervisory authorities. The

information and disclosures regarding sustainability aspects, as well as the declarations regarding sustainability preferences in the MiFID eligibility test and questionnaire, can also increase conscious investor decision-making regarding sustainability aspects for investors and clients. The enforcement of sustainability aspects in the activities of investment service providers and in investment products can contribute to the reduction of systemic risk and to the strengthening of financial stability.

Keywords: *sustainability, sustainable investments, EU taxonomy, ESG, SFDR, shareholder engagement, internal market, community law*

I. Bevezetés

A pénzügyi és befektetési intézmények szerepe is előtérbe került a fenntarthatósági szempontok érvényesítésében, figyelemmel tevékenységükre, a pénzügyi közvetítésre, melynek során a befektetők számára a megfelelő tőkepiaci, befektetési termékek értékesítésére, ajánlására is sor kerülhet. A fenntartható finanszírozás, a zöld átmenet biztosítása jelentős mértékben a központi kormányzati szervek, a jegybankok, a központi bankok, valamint a fejlesztési bankok tevékenységére támaszkodik, azonban egyre hangsúlyosabban jelent meg lehetőségként a magánberuházások és egyéni befektetések bevonása.

A közvetítői tevékenység során a pénzügyi és befektetési intézmények a fenntarthatósági preferenciákat megfogalmazó vállalatok tőkebevonását is képesek támogatni, továbbá az egyedi termékeik kialakításakor figyelembe vehetnek a fenntarthatósági elvárásokat támogató célokat. Az érintett intézmények a fenntarthatósági célkitűzéseket támogató, elősegítő termékeket a tevékenységük során képesek hatékonyan közvetíteni a már meglévő ügyfélkörük, valamint a potenciális ügyfelek számára is.

Az Európai Unió a pénzügyi és befektetési intézmények kiemelt szerepére figyelemmel egységes szabályozás megvalósítását kezdeményezte. Az Európai Bizottság 2018-ban *'A fenntartható növekedés finanszírozása'* című cselekvési tervében¹ a fenntartható finanszírozási stratégia alapjait megfogalmazva jelentős szerepet szánt a magánberuházásoknak. A fenntartható célokat támogató finanszírozás biztosítására a magántőke

¹ COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE EUROPEAN COUNCIL, THE COUNCIL, THE EUROPEAN CENTRAL BANK, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS Action Plan: Financing Sustainable Growth, COM/2018/097 final

erőteljesebb bevonását is szükségesnek tartotta, a már kiépült és működő központi intézmények és a fejlesztési bankok által nyújtott finanszírozás, valamint a közvetlenül a fenntarthatósági célt megvalósító vállalkozónak nyújtott hitelek, támogatások mellett. Ennek megfelelően az Európai Bizottság cselekvési tervének lényeges eleme volt a magánberuházások körében a tőkeáramlások átirányításának az elősegítése a fenntartható befektetések körébe.

Az Európai Bizottság 2019 decemberében előterjesztett Európai 'Zöld megállapodás' (*The European Green Deal*) dokumentumában² jelezte, hogy fenntartható finanszírozási stratégia kialakítását tartja indokoltnak, melynek lényeges eleme a fenntartható finanszírozás biztosítása, a fenntarthatósági szempontok alapján meg nem térülő eszközök elkerülése, továbbá a befektetők tájékoztatása a befektetések fenntarthatósági szempontjairól.

Az Európai 'Zöld megállapodás' uniós szakpolitikai intézkedéseket tartalmaz, mely több területen is támogatja az európai zöld átállás folyamatát, a klímasemlegességi célok és a Párizsi Megállapodás célkitűzéseinek a megvalósítását. A 'Zöld megállapodás' a különböző szakpolitikai területek között jelentős szerepet tulajdonít a zöld átállás támogatásában a belső piac működése során a finanszírozáson és tőkepiaci, befektetési tranzakciókon keresztül megvalósuló közvetítői tevékenységnek, forrásbevonásnak.

II. A keretrendszer kialakítása

Az unió belső piacán a fenntarthatósági szempontok érvényesítését az egységes szabályozás kialakítása képes hatékonyan elősegíteni. Az európai szabályozásban a keretrendszer kialakításánál négy jelentős szabályozási terület különíthető el.

A fenntarthatósági szempontok értékelése érdekében szükséges a fenntarthatósági szempontrendszer kialakítása, ami biztosítja, hogy a piaci szereplők és az értékeléseket végző minősítő cégek egységes szempontok alapján értékeljék az adott befektetési termékeket, eszközöket. Az egységes szempontrendszer biztosítja a befektetési eszközök

² COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE EUROPEAN COUNCIL, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS, The European Green Deal COM/2019/640 final

összehasonlíthatóságát, és az egyes fenntarthatósági preferenciák fennállását minősítő indikátorok megalapozott értékelését.

A piaci szereplők a befektetési termékek kialakítását, a mögöttes eszközök meghatározását belső termékfejlesztési, termékjövőahyási folyamataik szerint végzik el. Az unió a befektetési termékekre vonatkozó MiFID³ szabályozás keretében már kialakított termékjövőahyási folyamatra vonatkozó szabályozást egészítette ki a fenntarthatósági tényezők értékelésével. Ez a szabályozás kiterjed a fenntarthatósággal kapcsolatos kockázatok értékelésére, a fenntarthatósággal kapcsolatos egyes célkitűzések azonosítására, továbbá a MiFID szabályozással összhangban az érintett pénzügyi eszköz vonatkozásában a befektetői célpiac meghatározásakor a fenntarthatósági profil megjelölésére.

A fenntarthatósági preferenciával rendelkező befektetési termékek iránti befektetői kereslet ösztönzése is jelentős körülmény, ennek érdekében a szabályozás két irányban is elvárásokat határoz meg. A befektetési termékek esetében a termékről szóló tájékoztatóknak szükséges ismertetnie a fenntarthatósági tényezőket is, továbbá a pénzügyi szereplők kötelezettsége meghatározott esetekben a befektetőknek a fenntarthatósági célkitűzésekkel kapcsolatos igényei, preferenciái felmérése is.

Az uniós szabályozás közzétételi kötelezettséget is előír a pénzügyi intézményeknek a fenntarthatósági szempontok érvényesítésével és a célkitűzések teljesítésével kapcsolatban. A közzétételi kötelezettségek teljesítése hozzájárul az átláthatóság biztosításához, valamint támogatja a hosszú távú szemléletmód előmozdítását.

1. A fenntartható befektetések meghatározása

A fenntartható befektetések előmozdítását célzó keret létrehozásáról szóló un. *taxonómia rendelet*⁴ meghatározza milyen feltételek mellett minősíthetők fenntarthatónak az érintett gazdasági tevékenységek környezetvédelmi szempontok alapján. A taxonómia rendelet célja a szabályozói keretek biztosítása a fenntartható befektetések minősítéséhez

³ Az Európai Parlament és a Tanács 2014/65/EU irányelve (2014. május 15.) a pénzügyi eszközök piacairól, valamint a 2002/92/EK irányelv és a 2011/61/EU irányelv módosításáról (átdolgozás) EGT-vonatkozású szöveg

⁴ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2020/852 rendelete (2020. június 18.) a fenntartható befektetések előmozdítását célzó keret létrehozásáról, valamint az (EU) 2019/2088 rendelet módosításáról (EGT-vonatkozású szöveg)

és segítség nyújtása a piaci szereplőknek, befektetőknek a környezeti és fenntarthatósági szempontból pozitív tevékenységek azonosításához.

A rendelet hat környezeti célkitűzést állapít meg, így az éghajlatváltozás mérséklése, az éghajlatváltozáshoz való alkalmazkodás, a vízi és tengeri erőforrások fenntartható használata és védelme, a körforgásos gazdaságra való átállás, a szennyezés megelőzése és csökkentése, a biológiai sokféleség és az ökoszisztémák védelme, helyreállítása céljait.

A környezeti szempontból fenntartható minősítés megállapításához szükséges, hogy az adott gazdasági tevékenység lényegesen hozzájáruljon a rendeletben meghatározott egy vagy több környezeti célkitűzéshez, és a folytatott gazdasági tevékenység nem sértheti jelentősen egyik környezeti célkitűzést sem. Továbbá a fenntartható befektetéseknek teljesíteniük kell az egyes tevékenységeket tekintve a felhatalmazáson alapuló jogi aktusokban meghatározott technikai jellegű vizsgálati kritériumokat is.

Az egyes környezeti célokhoz a lényeges hozzájárulás megvalósulhat a tevékenység saját teljesítményéből adódóan (*own performance*), a környezeti átmenet támogatásával (*transitional*), valamint a képessé tevő (*enabling*) tulajdonsága által.

A fenntartható befektetések⁵ meghatározása érdekében a fenntarthatósággal kapcsolatos közzétételekről szóló uniós rendelet definíciót tartalmaz, mely szerint fenntartható befektetésnek minősül valamely környezeti vagy valamely társadalmi célkitűzéshez hozzájáruló gazdasági tevékenységbe történő befektetés, amennyiben ezek a befektetések nem járnak a célkitűzésekre nézve jelentős káros hatással, továbbá a befektetéseket befogadó vállalkozások helyes vállalatirányítási gyakorlatot követnek.

A fenntarthatósági tényezők körébe tartoznak a környezeti, a társadalmi és a munkavállalói kérdések, az emberi jogok tiszteletben tartása, valamint a korrupció és a vesztegetés elleni küzdelemmel kapcsolatos kérdések. A főbb káros hatások a befektetési döntések és a befektetési tanácsadás azon hatásai, amelyek lényeges vagy valószínűsíthetően lényeges negatív következményekkel járnak a fenntarthatósági tényezőkre nézve.

⁵ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2019/2088 rendelete (2019. november 27.) a pénzügyi szolgáltatási ágazatban a fenntarthatósággal kapcsolatos közzétételekről (EGT-vonatkozású szöveg) – 2.cikk 17.

2. A termékirányítási folyamat elemei

A termék-előállító pénzügyi szereplők számára további kötelezettségként jelenik meg a fenntarthatósági tényezők integrálása a termékfejlesztési folyamataikba.

A jogszabályi előírások⁶ alapján a pénzügyi szereplőknek megfelelő termékjövővágható szabályokat kell kialakítaniuk, melyek biztosítják, hogy a termékek, valamint a termékekre vonatkozóan nyújtott szolgáltatások összeegyeztethetőek legyenek az azonosított célpiac igényeivel, jellemzőivel, beleértve a fenntarthatósági célkitűzéseket is.

A szabályzatoknak biztosítaniuk kell, hogy a terméktájékoztató a fenntarthatósági tényezőket átlátható módon mutassa be, a terméke forgalmazói és a befektetők számára a releváns információk rendelkezésre álljanak a megalapozott befektetési döntés meghozatalát megelőzően. A terméktájékoztató során tiltott tevékenységnek minősül a „greenwashing”, a „zöldre mosás”, azaz a megtévesztő, nem valós tényállítás az érintett befektetési termék fenntarthatósági jellemzőiről.

A fenntarthatósági tényezők integrálásának jelentős eleme a potenciális célpiac és ügyfélcsoport azonosítása, melynek igényeivel, céljaival összeegyeztethető az adott pénzügyi eszköz, a fenntarthatósági preferenciákat is figyelembe véve. A MiFID előírások alapján jogszabályi követelmény az ügyfélérdek elsődlegessége, hogy az ügyfelek érdekei ne sérüljenek.

A pénzügyi szereplők számára uniós rendelet⁷ határozza meg a fenntarthatósági tényezők, kockázatok integrálását a szervezeti követelményekbe és a működési feltételek körébe.

A fenntarthatósági tényezőket a termékirányítási folyamatban szükséges figyelembe venni, mind a pénzügyi eszköz előállítása, mind a forgalmazás során. A pénzügyi intézményeknek a kockázatok értékelése érdekében a fenntarthatósági szempontokat be kell építeniük a kockázatkezelési politikába és a belső eljárásokba is. A fenntarthatósági kockázat az uniós rendelet⁸ alapján olyan környezeti, társadalmi vagy irányítási esemény

⁶ A Bizottság (EU) 2021/1269 felhatalmazáson alapuló irányelve (2021. április 21.) az (EU) 2017/593 felhatalmazáson alapuló irányelvnek a fenntarthatósági tényezőknek a termékirányítási kötelezettségekbe való integrálása tekintetében történő módosításáról (EGT-vonatkozású szöveg) és

16/2017. (VI. 30.) NGM rendelet a befektetési vállalkozás által alkalmazandó termékjövővágható folyamatról

⁷ A Bizottság (EU) 2021/1253 felhatalmazáson alapuló rendelete (2021. április 21.) az (EU) 2017/565 felhatalmazáson alapuló rendeletnek a fenntarthatósági tényezőknek, kockázatoknak és preferenciáknak a befektetési vállalkozásokra vonatkozó bizonyos szervezeti követelményekbe és működési feltételekbe történő integrálása tekintetében történő módosításáról (EGT-vonatkozású szöveg)

⁸ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2019/2088 rendelete (2019. november 27.) a pénzügyi szolgáltatási

vagy körülmény, amelynek bekövetkezése, illetve fennállása tényleges vagy potenciális, lényeges negatív hatást gyakorolhat a befektetés értékére.

Az ügyfélcsoport azonosítása és a célpiac meghatározása is szabályozási részét képezi a működési feltételeknek, ennek keretében az ügyfelek alkalmasságának értékelésekor, valamint az alkalmasság felülvizsgálatakor a MiFID alkalmassági tesztek részeként kell azonosítani az ügyfelek fenntarthatósági preferenciáit. A működési feltételeknek biztosítaniuk kell a megfelelő tájékoztatást a fenntartható befektetéseket megvalósító pénzügyi eszközökről, a fenntarthatósági tényezőkre gyakorolt hatásokról. A tájékoztatás során követelmény fenntarthatósági tényezők átlátható bemutatása, a megtévesztő értékesítési gyakorlat elkerülése, a „greenwashing”, a megtévesztő tájékoztatás elkerülése, a tisztességtelen versenyelőnyt célzó valótlan tényállítás megakadályozása.

Az ügyfelek érdekeinek biztosításához a szervezeti követelményekbe integrálni szükséges a fenntarthatósági preferenciákkal összefüggésben felmerülő érdekkonfliktusokat, az összeférhetetlenséget eredményező helyzeteket és a kezelésükre vonatkozó eljárásokat.

3. Az ügyfelek fenntarthatósági preferenciái

Az ügyfelek fenntarthatósággal kapcsolatos preferenciáinak azonosítását és értékelését biztosítja a MiFID alkalmassági tesztek kiegészítése⁹. Az alkalmassági kérdőívet és nyilatkozatot a befektetési tanácsadási és a portfóliókezelési szolgáltatás nyújtása során töltik ki. Az ügyfelek az alkalmassági tesztben nyilatkozhatnak a fenntarthatósági célkitűzésekről, azaz hogy a befektetéseik során a környezeti szempontból fenntartható befektetéseket, vagy a fenntartható befektetéseket kívánják előnyben részesíteni, vagy olyan befektetéseket priorizálnak, melyben a pénzügyi eszközök figyelembe veszik a fenntarthatósági tényezőkre gyakorolt főbb káros hatásokat, függetlenül attól, hogy ezek a pénzügyi eszközök egyúttal fenntartható befektetésnek minősülnek vagy sem. Az ügyfelek számára az alkalmassági kérdőív kitöltésével fennáll a lehetőség arra is, hogy az egyes fenntarthatósági preferenciák meghatározása mellett a befektetési portfólióban elérendő részesedés százalékos arányát is megjelöljék.

ágazatban a fenntarthatósággal kapcsolatos közzétételekről (EGT-vonatkozású szöveg) 2. cikk 22.pont

⁹ A Bizottság (EU) 2021/1253 felhatalmazáson alapuló rendelete (2021. április 21.) az (EU) 2017/565 felhatalmazáson alapuló rendeletnek a fenntarthatósági tényezőknek, kockázatoknak és preferenciáknak a befektetési vállalkozásokra vonatkozó bizonyos szervezeti követelményekbe és működési feltételekbe történő integrálása tekintetében történő módosításáról (EGT-vonatkozású szöveg) – 1. cikk

Az uniós szabályozás szerint – összhangban a MiFID szabályozás előírásaival – a befektetési tanácsadás vagy portfóliókezelési szolgáltatás nyújtásakor a befektetési szolgáltató nem ajánlhat ügyletet és nem is hozhat tranzakcióra vonatkozó döntést, amennyiben a szolgáltatás, vagy az érintett pénzügyi eszköz nem alkalmas az ügyfél számára. Így a befektetési szolgáltató nem ajánlhat az ügyfél fenntarthatósági preferenciáit teljesítő eszközként olyan befektetési eszközöket, melyek nem teljesítik az ügyfél által korábban meghatározott fenntarthatósági kritériumokat. A befektetési szolgáltató kötelezettsége, hogy az ügyfelek által megjelölt fenntarthatósági preferenciákról nyilvántartást vezessen, továbbá az általa értékesített, illetve forgalmazott, valamint kibocsátott termékek fenntarthatósági preferenciáit a termékirányítási folyamat során rögzítse, és rendszeresen felülvizsgálja.

Abban az esetben, ha a szolgáltató által kínált termékek körében egyetlen pénzügyi eszköz sem felel meg az ügyfél fenntarthatósági preferenciáinak, az ügyfél számára az uniós szabályozás biztosítja a kiigazítás lehetőségét. Ennek során az ügyfél jelezheti a befektetési szolgáltatónak, hogy a korábban megjelölt fenntarthatósági preferenciáit kiigazítja. Erről a körülményről, az ügyfél döntéséről, a döntés indokairól a szolgáltatónak nyilvántartást kell vezetnie.

4. A fenntarthatósággal kapcsolatos közzétételek

A pénzügyi intézmények, befektetési vállalkozások tevékenységének és működésének átláthatóságát, a befektetők tájékozódását biztosítják a fenntarthatósággal kapcsolatos közzétételek. A fenntarthatósággal kapcsolatos közzétételek szabályozási¹⁰ céljának elérése érdekében a piaci szereplők, befektetők számára azonos feltételek mellett elérhetőek a nyilvános közzétételek, valamint az egységes közzétételi előírások, és a közzétételi mintadokumentumok alkalmazása biztosítja az egyes intézmények összehasonlíthatóságát, továbbá az egyes intézmények tevékenységénél az esetleges módosulások is követhetőek és értékelhetőek.

Az intézmények a honlapjukon, mint nyilvánosan elérhető közzétételi helyen, teljesítik a közzétételi kötelezettségeiket. A fenntarthatósággal kapcsolatos közzététel során az intézmények a honlapon nyilvánosságra hozott átvilágítási politikáról szóló nyilatkozatban jelzik amennyiben figyelembe veszik a befektetési döntéseknek a fenntarthatósági tényezőkre

¹⁰ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2019/2088 rendelete (2019. november 27.) a pénzügyi szolgáltatási ágazatban a fenntarthatósággal kapcsolatos közzétételekről (EGT-vonatkozású szöveg)

gyakorolt főbb káros hatásait. Abban az esetben, ha az érintett intézmény nem kívánja ezt figyelembe venni, szükséges megjelölnie ennek az indokait, milyen körülmények miatt nem kívánja figyelembe venni a főbb káros hatásokat, továbbá nyilatkoznia szükséges arról is, hogy a jövőben szándékában áll-e a főbb káros hatásokra vonatkozó körülmények értékelése, és ha a válasz igen, milyen időponttól tervezik a körülmények vizsgálatát.

Az átvilágítási politika mellett közzéteszik a piaci szereplők nyilvánosság számára készített időszakos jelentéseit, továbbá a befektetők, az ügyfelek számára készített pénzügyi, befektetési termékekre és szolgáltatásokra vonatkozó tájékoztatásokat, termékleírásokat. A fenntarthatósággal kapcsolatos közzétételekben nyilvánosságra hozandó információk, adatok körében a pénzügyi és befektetési szolgáltatók ismertetik a tevékenységük, működésük során általuk azonosított, a fenntarthatóság szempontjából káros főbb hatásokat, az erre vonatkozó politikájuk főbb elemeit, valamint az általuk tett intézkedések, belső szabályozásuk rövid összefoglalását.

A szolgáltatóknak azonosítani kell a tevékenységük során releváns fenntarthatósági kockázatokat, fel kell tárnia azokat a kockázatokat, melyek a befektetésekkel kapcsolatban – mind a saját tevékenysége során, mind ügyfelei számára, az ügyfelek megbízásai alapján folytatott tevékenysége révén – a pénzügyi megtérülésre lényeges és releváns negatív hatást gyakorolhatnak. A szolgáltatók kötelezettsége, hogy folyamatos monitoring tevékenységgel figyelemmel kísérje és értékelje a kockázatokat. Az intézmények az általuk alkalmazott kockázatkezelési politikát és a belső kockázatkezelési eljárásuk lényeges elemeit a nyilvánosság számára is közzéteszik.

Az érintett intézmények ismertetik a környezeti, valamint a társadalmi jellemzőket, melyek előmozdítását kiemelten kezelik, a pénzügyi és befektetési termékeikre vonatkozó környezeti és társadalmi célkitűzéseket, továbbá a fenntarthatósági célok és preferenciák megjelölését. Kiemelten kezelik az érintett piaci szereplők a nyilvánosságra hozott információk körében a magatartási kódexek, etikai kódexek ismertetését, a nemzetközileg elismert standardokhoz való igazodás mértékét, esetleges felügyelet által elvárt üzleti magatartást megfogalmazó ajánlás, iránymutatás alkalmazását. Az intézmények az általuk alkalmazott javadalmazási politika elemeit is összhangba hozzák a megfogalmazott fenntarthatósági célkitűzésekkel, így a fenntarthatósági kockázatok körében értékelt körülményeket integrálják a javadalmazás szabályozásába.

Az intézmények az általuk kiválasztott fenntartható befektetések hatásának értékelésére és mérésére használt módszereket is ismertetik, bemutatva az általuk alkalmazott indexekre, mutatókra vonatkozó adatokat is. Ezen adatok közzététele biztosítja a befektetők és ügyfelek számára az egyes intézmények tevékenységének értékelését, valamint az alkalmazott indexek, mutatók alapján lehetőség nyílik összehasonlítani az egyes vállalkozások működését a fenntarthatósági preferenciák teljesítése körében is. Az intézmények a mutatók, indexek, indikátorok kiválasztása során jellemzően a könyvvizsgáló cégek, a hitelminősítő társaságok által kidolgozott, szélesebb körben is alkalmazott indexeket alkalmazzák. Így az ESG, fenntarthatósági szempontok körében általánosan alkalmazott a Global Reporting Initiative (GRI –Globális Jelentéstételi Kezdeményezés) indikátorok, míg a fenntarthatósági közzététel során a káros hatások értékelése körében a Principal Adverse Impact (PAI – Főbb Káros Hatások) indikátort alkalmazzák széles körben.

A pénzügyi és befektetési vállalkozások a fenntarthatósági szempontokkal kapcsolatos közzétételeiket változatos megnevezéssel teljesítik, így 'Fenntarthatósági Szabályzat', 'Fenntarthatósági Jelentés', 'ESG Stratégia' címen is megtalálható közzététel, míg a káros hatásokról jellemzően nyilatkozatot tesznek közzé, jellemzően 'Nyilatkozat a befektetések fenntarthatósági tényezőkre gyakorolt káros hatásairól' címmel.

5. A szerződéskötést megelőző tájékoztatás

A pénzügyi és befektetési szolgáltatók kötelezettsége, hogy a befektetési döntést megelőzően a befektetők, ügyfelek számára megfelelő, pontos, világos tájékoztatást nyújtsanak a termékek fenntarthatósági szempontjairól.

A szolgáltatók tájékoztatást adnak az azonosított fenntarthatósági kockázatoknak a befektetési döntésekbe való integrálási módjáról, továbbá a fenntarthatósági kockázatoknak az általuk értékesített, illetve forgalmazott befektetési termékek hozamára gyakorolt valószínű hatások értékelési eredményéről. Abban az esetben, ha a szolgáltató adott termék, pénzügyi eszköz esetében nem minősíti relevánsnak, ennek indokait rövid magyarázatban szükséges megjelölnie.

Amennyiben az érintett befektetési termék környezeti vagy társadalmi jellemzők, célkitűzések előmozdítását célozza, vagy helyes vállalatiirányítási gyakorlatot alkalmaznak, a szolgáltató köteles arról is információkat

közzétenni, hogy ezek jellemzően hogyan, milyen módon, milyen feltételekkel valósulnak meg.

A tájékoztatás körében is általánosan jellemző a könyvvizsgáló cégek, ESG minősítő társaságok (*rating agencies*) által kialakított referenciamutató, indikátor alkalmazása. A szolgáltatóknak a mutatók, indexek alkalmazása esetén szükséges az adott referenciamutatót ismertetni, illetve egyéb számítás esetében ismertetni az alkalmazott módszert.

A fenntarthatósággal kapcsolatos közzétételekre esetében is irányadóak a MiFID szabályozás tájékoztatásra vonatkozó rendelkezései, valamint fogyasztónak minősülő ügyfelek részére a fogyasztóvédelmi előírásokban megjelölt elvárások. E szabályozásokkal összhangban a fenntarthatósággal kapcsolatos közzétételek esetében is előírás a szolgáltatók számára, hogy a tájékoztatás pontos, tisztességes, nem félrevezető, egyértelmű legyen és megfogalmazásában törekedjen az egyszerű megértésre, szóhasználatra. A szolgáltatóknak a tájékoztatás során figyelembe kell venniük az érintett befektetési termékek, pénzügyi eszközök különböző típusait, jellemzőit, és a tájékoztatás nyújtásakor az adott jellemzők alapján szükséges a lényeges elemeket, tulajdonságokat, felmerülő előnyöket és kockázatokat kiegyensúlyozottan ismertetni a leendő befektetők számára.

Az érintett termékről, vagy szolgáltatásról a termék előállítója, kibocsátója, vagy az értékesítést, forgalmazást végző szolgáltató köteles megjelölni a fenntarthatósági szempontoknak való esetleges megfelelést. A szolgáltatóknak, amennyiben a termék nem valósít meg fenntarthatósági célkitűzést, a tájékoztatás során jelezniük kell, hogy az érintett befektetés nem rendelkezik kifejezett explicit fenntarthatósági jellemzővel. A szolgáltatók a befektetési termék jóváhagyási, termékfejlesztési folyamata során dönthetnek arról is, hogy az ESG (Environmental/környezeti, Social/társadalmi és Governance/irányítási) szempontból nem elfogadható eszközökbe való befektetést kizárják, így például nem eszközölnek jelentős környezetszennyezéssel járó iparágakba történő befektetéseket, azonban a befektetés során nem kifejezett célkitűzés a környezetre vagy társadalomra gyakorolt pozitív hatás.

Abban az esetben, ha az érintett befektetési termék rendelkezik fenntarthatósági célkitűzéssel, az erre vonatkozó tájékoztatásnak pontosnak és egyértelműnek kell lennie. Így a szolgáltató megjelölheti, hogy pozitív diszkriminációs céllal rendelkeznek, a befektetés kiválasztási szempontjainál a pozitív ESG minősítésű eszközöket felülsúlyozza, vagy olyan fenntartható befektetések kezelését végzi, melyek mérhetően hozzájárulnak valamely környezeti vagy társadalmi fenntarthatósági

célkitűzéshez, és nem jár más fenntarthatósági célkitűzésre nézve sem jelentős káros hatással. A fenntartható befektetés minősítésű termékek esetében elsődleges cél a fenntarthatósággal kapcsolatos tevékenységekbe történő befektetés, és a szolgáltató a befektetési stratégiát is ezzel összhangban határozza meg.

A kommunikációnak az érintett befektetési termékek, szolgáltatások esetében a fenntarthatósági szempontok, célkitűzéseket tekintve is helytállónak, valósnak és pontosnak kell lennie. Az ügyfelek, befektetők számára nyújtott tájékoztatásnak valamennyi érintett számára azonos feltételekkel elérhetőnek kell lennie, és a tájékoztatás nem lehet megtévesztő, félreérthető, nem tartalmazhat a fenntarthatósággal kapcsolatban valótlan, túlzó adatokat, állításokat.

Az uniós szabályozás felhatalmazáson alapuló rendeletben mintadokumentumok kiadását is biztosítja az egységes alkalmazás és a befektetők tájékoztatásának, tájékozódásának elősegítése érdekében a közzétételek formájának és tartalmának összehasonlítása és értékelése céljából¹¹.

6. Részvényesi szerepvállalás

Az intézményi befektetők, jelentős eszközalapok kezelői az Európai Unióban tőzsdén jegyzett társaságok fontos részvényesei, melyek jelentős szerepet játszhatnak a társaságok vállalatirányítási gyakorlatában, valamint a befektetési stratégia meghatározásában és a hosszú távú teljesítménnyel, fenntarthatósággal kapcsolatos célkitűzések meghatározásában.

Az európai uniós jogalkotás¹² a hatékony és fenntartható részvényesi szerepvállalás erősítését, a részvényesek fokozottabb bevonását célozta a vállalatirányításba, figyelemmel az Egyesült Nemzetek által támogatott Felelős Befektetési Elvekben (*Principles for Responsible Investment*)¹³ megjelölt javaslatokra is. A részvényesek fokozottabb szerepvállalása a vállalatirányításban elősegítheti az érintett társaságok pénzügyi és nem pénzügyi teljesítményének javítását, továbbá növelheti a társaságok

¹¹ A Bizottság (EU) 2023/363 felhatalmazáson alapuló rendelete az (EU) 2022/1288 felhatalmazáson alapuló rendeletben meghatározott szabályozástechnikai standardoknak a környezeti szempontból fenntartható gazdasági tevékenységekbe befektető pénzügyi termékekre vonatkozó, a szerződéskötés előtti dokumentumokban és az időszakos jelentésekben szereplő közzétételekkel kapcsolatos információk tartalma és megjelenítése tekintetében történő módosításáról és helyesbítéséről

¹² Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2017/828 irányelve (2017. május 17.) a 2007/36/EK irányelvnek a hosszú távú részvényesi szerepvállalás ösztönzése tekintetében történő módosításáról (EGT-vonatkozású szöveg)

¹³ UNEP Financial Initiative and UN Global Compact – PRI Principles for Responsible Investment

elkötelezettségét a környezeti, társadalmi és irányítási tényezőkkel kapcsolatban.

Az információk, adatok nyilvános közzététele támogató hatással lehet a befektetők tudatosságára, a befektetési döntések meghozatala során a fenntarthatósági szempontok figyelembe vételére is, továbbá erősítheti az átláthatóságot és az elszámoltathatóságot az érintett befektetők és a civil társadalom felé. A részvényesi szerepvállalás ösztönzése megkönnyítené, illetve növelné a társaságok és a részvényesek közötti párbeszédet, így a fenntarthatósági célkitűzések és elvárások hatékonyabb kommunikálására is sor kerülhet a részvényesi elvárások megfogalmazásakor.

Az uniós irányelv implementálása¹⁴ alapján az intézményi befektetők és eszközközkezelők kötelesek szerepvállalási politika kidolgozására, továbbá a javadalmazási politikájuk kiegészítésére is.

A szerepvállalási politikában ismertetni kell az intézményi befektetőknek és eszközközkezelőknek, hogyan építik be a részvényesi szerepvállalás követelményeit a befektetési stratégiájukba, valamint milyen módon biztosítják a befektetéssel érintett társaságok tevékenységének figyelemmel kísérését, így különösen az üzleti tervnek, az üzleti stratégiának, a befektetések teljesítményének és kockázatainak, a társadalmi és környezeti hatásoknak, valamint a vállalatirányítási követelményeknek a nyomon követését.

A szerepvállalási politika végrehajtásáról szóló nyilatkozatot évente kötelesek az érintett társaságok nyilvánosságra hozni. Ennek keretében honlapjukon, mint közzétételi helyen, díjmentesen elérhetővé kell tenni és a dokumentumban ki kell térni a szavazási magatartásuk általános ismertetésére is, így megjelölve milyen szempontok befolyásolták a döntések meghozatalát, esetenként milyen fenntarthatósági célkitűzések megvalósítását támogatták vagy utasították el.

A javadalmazási politikának is hozzá kell járulnia a társaság üzleti stratégiájához, hosszú távú érdekeihez és a fenntarthatósághoz. A javadalmazási politikában ismertetni szükséges, hogy ezt milyen módon kívánják elérni és biztosítani. A javadalmazási politikának tartalmaznia kell az alkalmazandó pénzügyi és nem pénzügyi teljesítménykritériumokat, így különösen a társadalmi felelősségvállalással kapcsolatos elvárásokat, kritériumokat is.

¹⁴ 2019. évi LXVII. törvény a hosszú távú részvényesi szerepvállalás ösztönzéséről és egyes törvények jogharmonizációs célú módosításáról

III. Összefoglalás

A fenntarthatósági preferenciák érvényesítése a befektetési szolgáltatások körében is növekvő súllyal jelenik meg, figyelemmel mind a szabályozói követelményekre, mind a befektetők elvárásaira. A befektetési szolgáltatások, a tőkepiac az Európai Unió belső piacának jelentős területe, ahol kiemelkedő az uniós szintű szabályozás. Az uniós jogalkotás keretében alapvetően a közvetlenül alkalmazandó rendeletek, így a különösen a felhatalmazáson alapuló és a végrehajtási rendeletek jellemzőek a befektetési szolgáltatások körében, azonban több szabályozás irányelvként öltött formát, melyeknél az implementálás során lehetősége van a tagállamoknak a tagállami piacok egyedi sajátosságait is kisebb mértékben figyelembe venni.

A befektetési szolgáltatások és a befektetési termékek speciális jogi szabályozása alapján a fenntarthatósági követelményeket is több szabályozási területbe építették be. A tőkepiac, a befektetési szolgáltatások jogi szabályozásában a közjogi elemek és a magánjogi elemek is megjelennek, így a fenntarthatósági szempontok is mind a két jogterületen érvényesülnek.

A közjogi elemek körében a fenntarthatósági szempontok értékelése megjelenik a szervezeti és működési feltételekben, a befektetési, a javadalmazási és a kockázatkezelési politikákban, valamint közvetlenül az egyes befektetések fenntarthatósági szempontok szerinti minősítésében.

A befektetési szolgáltatások során már irányadó MiFID szabályozás egyes folyamataiba is beillesztették a fenntarthatósági szempontokat. Ezek az előírások szervesen kapcsolódnak a már fennálló szabályozáshoz, ami lehetővé teszi és megkönnyíti az újabb fenntarthatósági szempontok alkalmazását. Így a termékjövöhagyási, termékfejlesztési folyamatokban megjelent a fenntarthatósági szempontok vizsgálata, továbbá a MiFID szabályozás a befektetési tanácsadási és portfóliókezelési szolgáltatások során előírt alkalmassági kérdőívet és nyilatkozatot is kiegészítette az ügyfelek fenntarthatósági preferenciáira vonatkozó kérdéssorral.

A MiFID szabályozás befektetővédelmi szempontrendszer, valamint a fenntarthatóságra vonatkozó közzétételek szabályozása is biztosítja a befektetők, ügyfelek széleskörű tájékoztatását a fenntarthatósági kritériumokról mind a befektetési szolgáltatókat, mind az általuk kínált, értékesített befektetési termékeket tekintve. Ezekhez a tájékoztatási elvárásokhoz csatlakoznak a fogyasztónak minősülő ügyfelek esetében a fogyasztóvédelem általános előírásai is.

Az uniós szabályozásnak a fenntarthatósági kritériumok alkalmazására vonatkozó elvárásai közvetett módon hozzájárulhatnak a makroprudenciális szempontok érvényesítéséhez, a rendszerkockázatok csökkentéséhez és a pénzügyi stabilitás erősítéséhez.

A befektetési szolgáltatást nyújtó intézmények piaci szereplők, az általuk nyújtott termékek és szolgáltatások egymással versengő termékek, melyek esetében a szerződő felek a befektetők, az ügyfelek. A szolgáltatást nyújtó és a szolgáltatást igénybe vevő ügyfél, befektető között létrejövő szerződések már a polgári jogi keretekhez illeszkednek, ezért a fenntarthatósági szempontokra vonatkozó elvárások érvényesítésére is további egyedi lehetőségek állnak fenn, így különösen a befektetési tanácsadási, valamint a portfóliókezelési keretszerződések esetében.

A fenntarthatósági szempontok, ESG-elvárások érvényesítésében további előrelépés lehet az a körülmény, hogy ezek a befektetési szolgáltatások körében is megjelennek, figyelemmel mind az érintett szolgáltatók, mind az általuk előállított, értékesített befektetési termékek széles körére.

Továbbá a tájékoztatási és a közzétételi követelmények meghatározásával a szabályozás hozzájárulhat a befektetők, ügyfelek edukációjához is, valamint a befektetési tanácsadási és a portfóliókezelési szolgáltatásokat igénybe vevő ügyfelek esetében az alkalmassági kérdőívben a fenntarthatósági preferenciák meghatározásához és a befektetéseikben ezeknek az érvényesítéséhez.

Felhasznált irodalom

Bujtár Zsolt: ESG az intézményi befektetők szabályozása tükrében, Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 2021. szeptember 23. Fenntartható növekedés (ESG) jogi és gazdasági aspektusai konferencia; válogatott tanulmányok 4-13.

<https://pea.lib.pte.hu/bitstream/handle/pea/44605/PTE-%C3%81JK-20211026.pdf?sequence=1> (2024.11.18.)

Dobránszky-Bartus Katalin – Krenchel Jens Valdemar: Az EU taxonómiai rendelete: A befektetési tevékenyégek első „zöld” szótára. Gazdaság és Pénzügy, 7. évf. 4. sz., 2020. dec., DOI:

<https://doi.org/10.33926/GP.2020.4.2>

<https://real.mtak.hu/119264/1/392-419DobranszkyK.pdf> (2024.11.18.)

Dudás Fanni – Naffa Helena: Ország szintű ESG-indikátorok szerepe a pénzügyi döntéshozatalban. *Gazdaság és Pénzügy*, 7 évf. 4.sz., 2020.dec., 450-464. DOI: <https://doi.org/10.33926/GP.2020.4.5>, <https://unipub.lib.uni-corvinus.hu/6370/1/450-464%20Dudas%20F.pdf> (2024.11.19.)

Elekes Andrea: Fenntartható növekedés – fenntartható pénzügyi szolgáltatások az Európai Unióban. *Pénzügyi Szemle, Public Finance Quarterly*, 63 (3). 328-344.(2023) https://unipub.lib.uni-corvinus.hu/9397/1/elekesa-2018-3-mpdf_20181012141809_57.pdf (2024.11.18.)

European Banking Authority - EBA/GL/2021/13 iránymutatások az (EU) 2019/2034 irányelv szerinti megbízható javadalmazási szabályokról/ Final Report on Guidelines on sound remuneration policies under Directive (EU) 2019/2034

European Securities and Markets Authority - ESMA34-472-440

Final Report Guidelines on funds' names using ESG or sustainability-related terms, 14 May 2024

European Securities and Markets Authority - ESMA32-992851010-1600

Final Report Guidelines on Enforcement of Sustainability Information, 5 July 2024

Halász Zsolt: Zöld kötvények a tőkepiacon - A környezettudatos finanszírozás vagy zöldre festés eszközei? *Iustum Aequum Salutare*. 2024. 20. évf.1. 133-148.

https://publikacio.ppke.hu/id/eprint/1657/1/IAS_2024-01_09_Halasz.pdf (2024.11.18.)

Halustyik Anna: A pénzügyi jog szabályozási trendjei, *Iustum Aequum Salutare* II. 2006/1–2. 27–35. https://ias.jak.ppke.hu/200612sz/2006_1-2_2acta4.pdf (2024.11.18.)

Pacces, Alessio M.: Will the EU Taxonomy Regulation Foster Sustainable Corporate Governance? *Amsterdam Center for Law & Economics (ACLE), University of Amsterdam, Published 8 November 2021*

Sustainability 2021, 13(21), 12316. DOI: <https://doi.org/10.3390/su132112316> (2024.11.10.)

Siklósi Veronika: ESG közzététel vizsgálata nemzetközi háttérű kereskedelmi bankok esetében Magyarországon. In: Soproni Egyetem, Nemzetközi tudományos konferencia a Magyar Tudomány Ünnepe alkalmából: *'Társadalom-Gazdaság-Természet: Szinergiák a fenntartható fejlődésben'*. Konferenciakötet, 2022. november 3., <http://publicatio.uni->

sopron.hu/2634/1/MTU_2022_Conf_Proceedings_SOE_LKK_s4a_Siklosi.pdf
DOI: https://doi.org/10.35511/978-963-334-450-7_s4a_Siklosi
(2024.11.18.)

UNEP Finance Initiative, Principles for Responsible Investment, PRI Reporting Framework Main definitions, November 2018
https://www.unpri.org/Uploads/i/m/n/maindefinitionstoprireportingframework_127272_949397.pdf (2024.11.18.)

Dr. Tengölics Zsófia Márta (ORCID: 0009-0000-6499-2131)

ELTE ÁJK Agrárjogi Tanszék

Témavezető: Dr. Kurucz Mihály egyetemi tanár

DOI: <https://doi.org/10.55052/themis.2024.2.146>

Elmélkedés az agráriumhoz kapcsolódó nyilvántartások szükségességéről és esetleges összevonásáról

(Reflections on the need for, and possible merger of, agricultural registers)

Absztrakt

Hazánk agráriumában rengeteg nyilvántartási kötelezettség merül fel, amelyek során a jogalkalmazók adminisztrációs többletterhekkel szembesülnek. A nyilvántartások kapcsán azonban nem csak az a probléma, hogy több helyen kell ugyanazokat az adatokat naprakészen tartani, hanem az is, hogy más-más definíciós elemeknek kell megfelelniük a termelőknek. A hasonló tartalmú nyilvántartások átjárhatósága, integrálása gyakran visszatérő kérdés, különösen a digitalizáció terjedésére tekintettel, ami nagyban megnehezítheti az idősödő agrártársadalom mindennapjait.

Kulcsszavak: agrárjog, közhitelesség, agrárnyilvántartás, agrárigazgatás, mezőgazdasági termelő, földműves, KAP

Abstract

In our country's agricultural sector, many registration obligations impose additional administrative burdens when applying the law. However, the problem with registers is that farmers must keep the same data up to date in several records and comply with different definitions. The interoperability and integration of registers with similar content are often issues, especially in the context of the spread of digitalisation, which can make the daily life of an ageing farming community much more difficult.

Keywords: agricultural law, public authenticity, agricultural register, agricultural administration, agricultural producer, farmer, CAP

Bevezetés

Gyakran olvasható hazánk agráriumával kapcsolatban, hogy túlbürokratizált, esetlegesen túl bonyolult nyilvántartási kötelezettségek jellemzik. Szinte minden feladatra más nyilvántartást alkalmaz a magyar jogrendszer, legyen szó földművesekről¹, erdőgazdálkodókról², horgászszervezetről³, horgászszövetségről⁴ vagy a vadászatra jogosult tulajdonosi közösségről⁵. A fenti felsorolás kizárólag természetes és jogi személyek kontextusában értelmezhető, azonban ingatlanok, tenyésztett állatok és termesztett növények is nyilvántartási kötelezettség alatt állnak. E rendszerek átjárhatósága meglehetősen kétséges, így fennáll annak a veszélye is, hogy egy adatot több helyen kell egyszerre naprakészen tartania a gazdálkodónak, esetlegesen szaktanácsadójának vagy falugazdászáknak.

Az agráriumban azonban nem csak az ügyletkötések – ideértve a földvásárlást is – kapcsán van szükséges biztonságosan hozzáférhető információforrásra⁶, hanem az Európai Unió (a továbbiakban: EU) Közös Agrárpolitikájából (a továbbiakban: KAP) igényelhető támogatások kapcsán agrár-információs rendszerként is alkalmazandók, mint információforrás, koordinációt segítő apparátus és döntés előtti elemző felület⁷. A hazai felhasználást tekintve nem mellőzhető az, hogy egyes nyilvántartások –

¹ A mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvény (a továbbiakban: Földforgalmi törvény) 5. § 7. pont: „földműves: Magyarországon nyilvántartásba vett belföldi természetes személy, illetve tagállami állampolgár, aki e törvény végrehajtására kiadott rendeletben meghatározott mezőgazdasági vagy erdészeti szakirányú szakképzettséggel vagy szakképzéssel rendelkezik vagy ennek hiányában igazoltan legalább 3 éve mező-, erdőgazdasági tevékenységet, illetve kiegészítő tevékenységet saját nevében és saját kockázatára folyamatosan Magyarországon folytat, és ebből igazoltan árbevétele származott, vagy az árbevétel azért maradt el, mert a megvalósult mező- vagy erdőgazdasági célú beruházás még nem hasznosulhatott, vagy a legalább 25%-ban tulajdonában álló, Magyarországon bejegyzett mezőgazdasági termelőszervezet olyan tagjának minősül, aki mező-, erdőgazdasági tevékenységet, illetve mező-, erdőgazdasági és az azokat kiegészítő tevékenységet személyes közreműködésként végzi”.

² Az erdőről, az erdő védelméről és az erdőgazdálkodásról szóló 2009. évi XXXVII. törvény (a továbbiakban: Evt.) 17. § (1) bekezdés „Erdőgazdálkodó az erdészeti hatóság által vezetett erdőgazdálkodói nyilvántartásban szereplő jogszerű használó.”

³ A halgazdálkodásról és a hal védelméről szóló 2013. évi CII. törvény (a továbbiakban: Hhtv.) 2. § 17a. pont „horgászszervezet: a horgászszövetség, valamint annak bírósági nyilvántartásba vett horgászati célú halgazdálkodást folytató tagszervezete, cégbíróságon bejegyzett, horgászati célú halgazdálkodást folytató gazdálkodó szervezet tagja, továbbá a bírósági nyilvántartásba vett horgászegyesület”.

⁴ Uo. 2. § 17b. pont „horgászszövetség: a Magyar Országos Horgász Szövetség mint a horgászok és a horgászszervezetek országos érdekképviselőjét és koordinációját ellátó, bírósági nyilvántartásba vett szervezet”.

⁵ A vad védelméről, a vadgazdálkodásról, valamint a vadászatról szóló 1996. évi LV. törvény (a továbbiakban: Vtv.) 6. § (2) bekezdés „A vadászterület határát megállapító határozat alapján az érintett földtulajdonosok vadászati joggal rendelkező közösséget alkotnak. A tulajdonosi közösséget, valamint a tulajdonosi közösség képviselőjét a vadászati hatóság nyilvántartásba veszi, illetve az e törvény és az e törvény végrehajtására kiadott rendeletben foglaltak esetén a nyilvántartásból törli.”

⁶ Kisfaludi 2003. 16.

⁷ Herdon – Kapronczai – Szilágyi 2015. 91.

nevesítetten az ingatlan-nyilvántartás – közhitelességét a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (Ptk.) rögzíti⁸.

Azt az elméletet elfogadva, hogy az információk rendelkezésre állása a mezőgazdaság műszaki fejlesztését, fejlettségét is magában hordozza⁹, a szerző a tanulmány során arra keresi a választ, mennyiben vonhatóak össze a vizsgált nyilvántartások, valamint, hogy számuk csökkenése jelentős adminisztrációs terhektől szabadítaná-e meg az agráriumban dolgozók mindennapjait.

I. A földművesekhez kapcsolódó nyilvántartások

A vizsgálat előtt fontos leszögezni, hogy az agrárinformációs rendszerek alkalmazásának célja a mezőgazdasági tevékenység segítése, az agrárigazgatásnak való megfelelés, az EU szabályrendszerének megtartása, ezen felül a tájékoztatás, az oktatás, a kutatás és a fejlesztés¹⁰. Annak ellenére, hogy elnevezése szerint „földművesekre” vonatkozó nyilvántartást¹¹ alkalmaz a magyar jogrendszer a Földforgalmi törvény rendelkezéseinek megfelelően, külön nyilvántartás rendelkezik az aktív mezőgazdasági termelők, az őstermelők, a családi mezőgazdasági társaságok, valamint a borászatok különböző tevékenységeiről. Nem várható el, hogy minden Földforgalmi törvény szerinti földművesként nyilvántartott természetes vagy jogi személy aktív mezőgazdasági termelő, őstermelő vagy családi mezőgazdasági társaság tagja legyen, mégis ezen adatok átjárhatósága szükséges lehet, főleg azért, mert e nyilvántartások nem mindegyike tekinthető közhitelesnek. A gazdasági társaságként működő gazdálkodók számára pedig már az 1900-as évek kezdetétől Európa-szerte külön kötelezettség a cégnyilvántartásba való bejegyzés, amit hazánk is átvett úgy, hogy ez a jogi személyiséggel nem rendelkező társaságok esetén is kötelező¹².

A földműves-nyilvántartás tartalmát a mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvénnyel összefüggő egyes rendelkezésekről és átmeneti szabályokról szóló 2013. évi CCXII. törvény és a földművesekről, a mezőgazdasági termelőszervezetekről, valamint a mezőgazdasági üzemközpontokról vezetett nyilvántartás részletes

⁸ A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (a továbbiakban: Ptk.) 5:170. §.

⁹ Kovács 2003. 28.

¹⁰ Nagy – Hampel – Fabulya 2008. 86.

¹¹ A földművesekről, a mezőgazdasági termelőszervezetekről, valamint a mezőgazdasági üzemközpontokról vezetett nyilvántartás részletes szabályairól szóló 38/2014. (II. 24.) Korm. rendelet [a továbbiakban: 38/2014. (II. 24.) Korm. rendelet].

¹² Prugberger 1999. 171.

szabályairól szóló 38/2014. (II. 24.) Korm. rendelet határozza meg, a föld tulajdonjogának megszerzése, valamint a földhasználati jogosultság megszerzéséhez kapcsolódó eljárások tekintetében. A nyilvántartott adatok vonatkozhatnak földművesekre, mezőgazdasági termelőszervezetekre és mezőgazdasági üzemközpontokra, a nyilvántartásba vételi eljárás kérelemre indul¹³. Természetes személyek esetében a nyilvántartás tartalmazza a földműves szakirányú képzettségét, annak hiányában mezőgazdasági tevékenységből származó árbevételét attól függően, hogy őstermelő vagy nem őstermelő a kérelem beadója¹⁴.

A családi gazdaságokról szóló 2020. évi CXXIII. törvény vezette be a mezőgazdasági őstermelő¹⁵ és az őstermelők családi gazdasága¹⁶ kategóriákat, amelyeket a földműves Földforgalmi törvénnyel bevezetett meghatározásától a kiegészítő őstermelői tevékenység¹⁷ végzése választ el. Az őstermelői nyilvántartás az élelmiszerlánc-felügyeleti információs rendszerben (a továbbiakban: FELIR) jelenik meg, ami egyes adatok tekintetében közhiteles nyilvántartásnak minősül, és ami külön azonosítót rendel a bejelentett őstermelők adataihoz¹⁸. A kérelemről egyebekben a Magyar Agrár-, Élelmiszergazdasági és Vidékfejlesztési Kamara dönt¹⁹. A jogalkotó a családi gazdaságokról szóló törvényben a családi mezőgazdasági társaság²⁰ működését is nyilvántartásba vételi kötelezettséghez kötötte²¹.

¹³ A mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvénnyel összefüggő egyes rendelkezésekről és átmeneti szabályokról szóló 2013. évi CCXII. törvény 100. § (1)-(3) bekezdés.

¹⁴ 38/2014. (II. 24.) Korm. rendelet 5. § (1) bekezdés.

¹⁵ A családi gazdaságokról szóló 2020. évi CXXIII. törvény (a továbbiakban Csgt.) 3. § (1) bekezdés „Mezőgazdasági őstermelőként őstermelői tevékenység nyilvántartásba vételt követően végezhető.”

¹⁶ Csgt. 6. § (1) bekezdés „Az őstermelők családi gazdasága olyan önálló jogalanyisággal és a tagok vagyontól elkülönült vagyonnal nem rendelkező, legalább két, egymással hozzátartozói láncolatban álló mezőgazdasági őstermelő tag által létrehozott termelési közösség, amelynek keretein belül a mezőgazdasági őstermelők az őstermelői tevékenységüket saját gazdaságukban közösen, valamennyi tag személyes közreműködésén alapulva, összehangoltan végzik.”

¹⁷ Csgt. 2. § c) pont „kiegészítő őstermelői tevékenység: falusi és agroturizmus, kézművesipari tevékenység, fűrészáru-feldolgozás, takarmány-előállítás, mezőgazdasági termékből élelmiszer előállítása mező-, erdőgazdasági tevékenységből származó termékfeldolgozás kivételével, ha az a saját gazdaságban előállított alapanyag felhasználásával történik és nem haladja meg az e törvény végrehajtására kiadott rendeletben meghatározott mennyiséget, dohányfeldolgozás, bioüzemanyag-előállítás a mező-, erdőgazdasági tevékenység során keletkezett melléktermékek, növényi és állati eredetű hulladék hasznosítása, nem élelmiszer célú feldolgozása, valamint az ezekből a termékekből keletkezett termékek közvetlen termelői értékesítése, továbbá mező- és erdőgazdasági szolgáltatás”.

¹⁸ Csgt. 12. § (1) bekezdés.

¹⁹ Csgt. 4. § (1) bekezdés.

²⁰ Csgt. 14. § (2) bekezdés „A családi mezőgazdasági társaság olyan, a családi mezőgazdasági társaságok nyilvántartásában szereplő, kizárólag mező-, erdőgazdasági tevékenységet, illetve a Földforgalmi törvényben meghatározott kiegészítő tevékenységet folytató gazdasági társaság, szövetkezet vagy erdőbirtokossági társulat, amelynek legalább két tagja van, és tagjai egymással hozzátartozói láncolatban állnak.”

²¹ Csgt. 14. § (1) bekezdés.

A földművesek nyilvántartásához kapcsolódik a földhasználati nyilvántartás, ami a mező- vagy erdőgazdasági művelés alatt álló és használatban lévő földterületek nyilvántartása. Ez tartalmazza a földrészletek pontos meghatározását, a földhasználó adatait és jogcímét, valamint amennyiben a nyilvántartott földhasználati szerződés határozott idejű, az időtartamot is²². A földhasználati nyilvántartás szükségességét mutatja az is, hogy közhitelesen alátámasztja a termelők költségvetési támogatási igényét²³. A nyilvántartás bevezetése azon informatikai követelmények közé tartozott, amelyeket az EU csatlakozás előtt támasztottak Magyarországgal szemben²⁴. A nehézséget azonban a gazdák felhasználói oldala felől az okozza, hogy a szabályozás nehézkes, ezáltal alkalmazása – a jogi környezet gyakori változása miatt is – bizonytalanságokat okozhat²⁵. A földforgalmi eljárások lefolytatását pedig a jegyző és a helyi földbizottság számára az adatok valóságtartalmának ellenőrzése lassítja és nehezíti meg²⁶. A földhasználati nyilvántartásra vonatkozó rendelkezéseket a földhasználati nyilvántartás részletes szabályairól szóló 356/2007. (XII. 23.) Korm. rendelet tartalmazza.

A Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal a megszűnéséig felelt az ügyfél-nyilvántartási rendszer, a Mezőgazdasági Parcella Azonosító Rendszer (a továbbiakban: MePAR), a támogatások igazgatási és ellenőrzési rendszerének, a tejkvóta-nyilvántartási rendszer, a szőlőültetvények országos térinformatikai nyilvántartásának, az intervenciók raktárregiszter, a mezőgazdasági csekély összegű támogatások nyilvántartási rendszere, valamint a monitoring adatnyilvántartási rendszer működtetéséért²⁷. A Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal megszüntetéséről, valamint egyes ezzel összefüggő kormányrendeletek módosításáról szóló 328/2016. (X. 28.) Korm. rendelet hatálybalépését követően az agrártámogatási rendszer három részre bomlott az Agrárminisztérium, a Magyar Államkincstár (a továbbiakban: MÁK), valamint a fővárosi és vármegyei kormányhivatalok között. A MePAR, mint egységes országos földterület-azonosító rendszer a MÁK számára a Területi Monitoring Rendszer (a továbbiakban: TMR) 2023. évi bevezetését megelőzően a mezőgazdasági támogatások kizárólagos ellenőrzést segítő rendszere volt²⁸. A MePAR és az ingatlan-nyilvántartás különböző adattartalma és a nyilvántartási cél különbözősége miatt az ellenőrzések

²² Olajos 2017. 178.

²³ Bobvos 2009. 145.

²⁴ Mikó 2001. 313.

²⁵ Fodor 2020. 33-34.

²⁶ Olajos 2023. 54.

²⁷ Csák 2014. 16.

²⁸ <https://www.mvh.allamkincstar.gov.hu/tamogatások-listazo/-/tamogatas/3574334>, (2024.11.25.).

során jellemzőek voltak az ellentmondások²⁹, amelyek a TMR további fejlesztéseit követően várhatóan kiküszöbölhetőek lesznek, ám ez a felhasználói szint számára újabb informatikai nehézségeket jelenthet a jövőben. A TMR bevezetése a közös agrárpolitika finanszírozásáról, irányításáról és monitoringjáról, valamint az 1306/2013/EU rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló 2021/2116. (2021. december 2.) európai parlamenti és tanácsi rendeletre tekintettel vált szükségessé.

A 2017-ig a Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal vezette az Egységes Mezőgazdasági Ügyfél-nyilvántartási Rendszert, ami regisztrációs szám nyomán azonosította a termelőket a KAP támogatások igénybevételéhez szükséges kérelem benyújtását megelőzően³⁰. A sokszor Gazdaregiszterként aposztrofált rendszerben valósult meg az ügyfelek adatainak egységes kezelése, amelyek folyamatos ellenőrzés alatt álltak. Ezeket közhiteles adatokkal vetette össze a Hivatal, valamint a termelők jogutódait és örököseit is nyilvántartotta³¹. Egy új, részben az Egységes Mezőgazdasági Ügyfél-nyilvántartási Rendszerre épülő Integrált Igazgatási és Ellenőrzési Rendszer (a továbbiakban: IIER) váltotta fel a korábbi rezsimit, ami összefogja a Kedvezményezett Nyilvántartási Rendszert³², a MePAR-t, az intervenciós raktárregisztert, a mezőgazdasági célú csekély összegű támogatások (*de minimis*) rendszerét, a monitoringadat-nyilvántartási rendszert, a képzettségi nyilvántartást, az intézkedések kezelésére szolgáló nyilvántartási és ellenőrzési rendszert, valamint a TMR-t. A korábbi, agráriumhoz kapcsolódó nyilvántartásokkal ellentétben az IIER a más nyilvántartásban nem szereplő adatokat tekintve közhiteles³³.

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

²⁹ Varga – Mezei 2020. 500.

³⁰ Bacskai 2011. 83.

³¹ Szűcs – Maác 2012. 246-248.

³² A Közös Agrárpolitikából és a nemzeti költségvetésből biztosított agrártámogatások eljárási rendjéről szóló 2022. évi LXV. törvény (a továbbiakban: KAP törvény) 10. § (2) „A Kedvezményezett Nyilvántartási Rendszer az eljárásokban részt vevő kedvezményezettek törzsadatainak, elérhetőségük és működésük ellenőrzésére szolgáló adatainak nyilvántartási rendszere, amely tekintetében e törvény alkalmazásában törzsadat: a 21. § (1) bekezdés szerinti adatok, támogatási azonosító: a KNYR keretében megállapított, a kedvezményezett beazonosítását szolgáló szám, kérelemre nyilvántartásba vett kedvezményezett: a KNYR-ben beazonosított és támogatási azonosítóval rendelkező kedvezményezett, aki, vagy amely kérte a nyilvántartásba vételét, hivatalból nyilvántartásba vett kedvezményezett: a KNYR-ben beazonosított és támogatási azonosítóval rendelkező személy, akit, vagy amelyet a KNYR-t kezelő szerv nem kérelemre indult eljárás során vett nyilvántartásba, továbbá akinek, vagy amelynek KNYR-ben való nyilvántartásba vétele a nem kérelemre induló eljárás során a jogszabályban meghatározott feladatok végrehajtásához szükséges.”

³³ KAP törvény 13. § (1)-(2) bekezdés

hatályon kívül helyezéséről szóló 2021/2115. (2021. december 2.) európai parlamenti és tanácsi rendelet (a továbbiakban 2021/2115/EU Rendelet) megteremtette a már korábban alkalmazott aktív mezőgazdasági termelő fogalomhoz kapcsolt megújított támogatási jogosultságot, ami személyhez fűződő joggá tette a KAP támogatásait. A 2021/2115/EU Rendelet vezette be azt, hogy a támogatások igénybevétele mindössze azon termelők számára legyen lehetséges, akik az aktív termelői minőséggel rendelkeznek³⁴. Az aktív termelők nyilvántartása a földműves-nyilvántartás részét képezi, bár erről nem rendelkezik külön a miniszteri rendelet.

A fenti elemzésből kitűnik, hogy számos nyilvántartás megegyező tartalommal, azonban más cél szolgálatára került be az agrárigazgatásba, ami megtöbbszörözi az adminisztrációs kötelezettségeket a felhasználói oldalon. A nem közhiteles nyilvántartások közhiteles nyilvántartásokkal való összevetése a jogszabályok szerint folyamatosan történik, mégis a jogbiztonság nem feltétlenül következik a rendelkezésekből, mert azok kijátszására sokszor talál lehetőséget, akinek ez a célja. Egy fejlett elektronikus rendszer segítségével, ami minden közhiteles nyilvántartást tartalmaz, a hivatalok számára elősegítené a felhasználást és az alkalmazást, ennek megteremtése az egyik jogalkotói célja a digitális államról és a digitális szolgáltatások nyújtásának egyes szabályairól szóló 2023. évi CIII. törvénynek (Dáptv.) is³⁵.

II. A jogbiztonság és a jogalkalmazás nehézségei

Az alapvető jogbiztonsági és jogalkalmazási problémát a mezőgazdasági termelő³⁶, a gazdálkodó, a földműves elnevezések definíciós ütközései adják. Mivel szabályozási területenként különböző kritériumoknak kell megfelelnie a jogalanyoknak – a támogatási jogosultságok kapcsán a KAP által meghatározott keretrendszernek, az IIER és az aktív mezőgazdasági

³⁴ A Közös Agrárpolitika Stratégiai Tervből finanszírozott egyes támogatások igénybeviteléhez kapcsolódó aktív mezőgazdasági termelői minőség követelményeiről szóló 20/2024. (IV. 9.) AM rendelet 3. §.

³⁵ A digitális államról és a digitális szolgáltatások nyújtásának egyes szabályairól szóló 2023. évi CIII. törvény 1. § e) pont.

³⁶ 2021/2115/EU parlamenti és tanácsi rendelet (2021. december 2.) 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 (a továbbiakban: 2021/2115/EU Rendelet) 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 üzeme 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*”.

termelők nyilvántartásának, a földforgalom tekintetében a Földforgalmi törvény és a földműves-nyilvántartásnak, az adózás tekintetében pedig az őstermelői nyilvántartásnak – érdemes feltenni a kérdést, mennyiben felelhet meg a jogbiztonság általános elvárásának az, hogy területenként más-más meghatározást és feltételrendszert tart fent a jogalkotó.

A felhasználói oldal számára vélhetően úgy merülhet fel a kérdés, hogy az adott termelő problémába ütközik-e a jogalkalmazás során. A magyar agrártársadalom korfáját³⁷ tekintve feltételezhető, hogy a gazdaságok irányítói a szaktanácsadói, valamint falugazdászai körre bízzák ügyeik intézésének jogalkalmazói oldalát, azonban – bár „*ignorantia iuris non excusat*” –, amennyiben mégis önállóan végzik a nyilvántartásokhoz kapcsolódó ügyleteiket, és valamely szükséges nyilvántartásban nem szerepelnek, jogoktól eshetnek el. Külön az agrártámogatásokat tekintve pedig, ami mára egyes gazdaságok számára a termelés fenntartásának biztosítékává alakult át, a mezőgazdasági termelők számára elengedhetetlenné vált az, hogy e joggal éljen tudjanak.

A jogalkalmazás kapcsán vetődik fel az a kérdés is, hogy a jog alanyának minősülnek-e a mezőgazdasági termelők az egyes nyilvántartási rendszerek kapcsán. A gazdaságok társulási formáit tekintve akár korlátolt felelősségű társaságról³⁸, akár őstermelők családi gazdaságáról³⁹ van szó, nyilvántartási kötelezettség van érvényben, ezáltal ezen nyilvántartásokhoz kapcsolódóan minden kétséget kizáróan jogalanyiság áll fenn.

A támogatásokat tekintve, azonban az IIER-ben és az aktív mezőgazdasági termelőkről szóló nyilvántartásban való szereplés önmagában nem keletkeztet automatikus támogatási jogosultságot is, annak kérelmezésére van szükség az egységes kérelmek beadásával. A földforgalmi szabályozás esetén valamilyen szinten elválik a kérdés, hiszen a földműves azzal szerez jogot arra, hogy földforgalmi jogviszony alanya legyen, hogy szerepel a földműves-nyilvántartásban, azonban például földtulajdon megszerzéséhez és használatához már ingatlan-nyilvántartásba és esetlegesen a földhasználati nyilvántartásba való bejegyzése is szükséges. Ennek köszönhetően a Földforgalmi törvény rendelkezése olyan formán keletkeztet jogot, hogy egyéb jogszabályokhoz köti a végleges jogalanyiságot.

³⁷ <https://www.ksh.hu/s/kiadvanyok/agrarium-2023-elozetes-adatok/>, (2024.11.25.).

³⁸ Ptk. 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.”

³⁹ Ld. 16. lábjegyzet.

A jogalkalmazás problematikájából kiindulva egy-egy jogviszonyban – különösen a közigazgatásiakban – alkalmazott fogalom átvezetése válhat szükségessé. Az EU csatlakozás idején a szakirodalomban is megjelent az ügyfél meghatározás alkalmazási lehetősége az agrárjogi jogviszonyokban⁴⁰. A jelenlegi jogi környezetben az ügyfél kifejezést az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (a továbbiakban: Ákr.) definiálja a nyilvántartások adattartalmát illetően⁴¹ is. Azon nyilvántartások esetében, amelyek jogot keletkeztetnek az ügyfél fogalom bevezetése egyszerűsítést jelentene, főleg azért, mert az Ákr. az ügyféli jogutódlás⁴² lehetőségét is magában hordozza. A támogatási jogosultságok esetén azonban ugyanúgy felmerülne a külön meghatározás szükségessége, és nem hidalná át a jelenlegi nehézségeket a szabályozás ennek megfelelő változata.

Az ügyféli jogutódlás a polgári jogi öröklés szabályait veszi át, ami az agrárgazdaságok átadásáról szóló 2021. évi CXLIII. törvény gazdaságátvevőre⁴³ kialakított definícióját már nem fedné le teljes mértékben, mivel a gazdaságátvevőnek nem kell feltétlenül a gazdaságátadó hozzátartozójának lennie.

A többféle jogi definíció közül azonban a legnagyobb nehézséget az okozza, hogy nem az egységesítésre törekszik a jogalkotó – ideértve az EU-t is –, hanem a különböző jogviszonyok elhatárolására, ezáltal egyik meghatározás sem alkalmazható egy másik jogviszonyra jelenleg. Ez jogi szempontból nem generál fennakadást, azonban a jogalkalmazó számára jelentős adminisztratív terhet jelent.

Amennyiben a magyar jogalkotó létrehozna egy egységes fogalmat, az a szerző értelmezése szerint a KAP szabályozás és a Földforgalmi törvény rendelkezéseinek segítségével lenne elérhető a mezőgazdasági termelők, valamint a mezőgazdasági üzemek⁴⁴ tekintetében. Ennek megfelelően

⁴⁰ Mikó 2004. 21.

⁴¹ Az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (a továbbiakban: Ákr.) 10. § (1) bekezdés: „Ügyfél az a természetes vagy jogi személy, egyéb szervezet, akinek (amelynek) jogát vagy jogos érdekét az ügy közvetlenül érinti, akire (amelyre) nézve a hatósági nyilvántartás adatot tartalmaz, vagy akit (amelyet) hatósági ellenőrzés alá vontak.”

⁴² Ákr. 11. § „Ha az ügy személyes jellege vagy a kötelezettség tartalma nem zárja ki, a kieső ügyfél helyébe a polgári jog szabályai szerinti jogutódja lép. Ha az ügy tárgya dologi jogot érint, a kieső ügyfél helyébe az üggyel érintett dologi jog új jogosultja lép.”

⁴³ Az agrárgazdaságok átadásáról szóló 2021. évi CXLIII. törvény 2. § c) pont: „gazdaságátvevő: az a gazdaságátadónál legalább tíz évvel fiatalabb, az 50. életévét el nem érő mezőgazdasági őstermelő vagy mező-, erdőgazdasági tevékenységet folytató egyéni vállalkozó, aki az átvenni kívánt gazdaság működtetésére a jogszabályban előírt feltételeknek megfelel és aki a gazdaságátadóval a családi gazdaságokról szóló törvényben meghatározott hozzátartozói láncolatban áll, vagy a gazdaságátadóval legalább 7 éve munkaviszonyban vagy munkavégzésre irányuló egyéb jogviszonyban áll”.

⁴⁴ 2021/2115/EU Rendelet 3. cikk 2. pont „mezőgazdasági üzem: egy adott mezőgazdasági termelő által kezelt

mezőgazdasági termelő olyan természetes vagy jogi személy lehet, aki szakképesítéssel vagy gyakorlattal rendelkezik a mezőgazdaság területén és fő- vagy melléktevékenységként mezőgazdasági tevékenységet végez. Amennyiben törvényi szintre lehetne emelni a meghatározást, a különböző ágazati szabályokat alacsonyabb szintű jogszabályokban is elég lenne definiálni, amivel például az ipart és a kereskedelmet is el tudná választani a jogalkotó. Ami a mezőgazdasági üzemet illeti, a mezőgazdasági termelőre alkotott fogalomból kiindulva a mezőgazdasági üzem a mezőgazdasági termelő irányítása alatt álló gazdasági, technológiai és jogi egység lenne, beleértve a hozamot, a gépeket, az épületeket, valamint a jogokat és kötelezettségeket is. Ezáltal kimutathatóvá válna, hogy az irányítási jogviszonyban az üzem nem értelmezhető mezőgazdasági termelő nélkül, míg egy gazdálkodó egyidejűleg több üzemben is lehet munkavállaló.

A javasolt fogalom kapcsán két akadállyal számolhatunk. Az első, hogy alacsonyabb szintű jogszabályokban kiegészítésekre lenne szükség a különböző területekre vonatkoztatva, kezdve az erdőgazdálkodástól egészen a borászatokig⁴⁵ bezárólag. A második dilemma pedig amiatt keletkezhet, ha a szabályozási szándék ellenére rövid távú fogalomként alakul ki a meghatározás, és az EU mezőgazdaságának esetleges átalakulásban – különös tekintettel Ukrajna esetleges csatlakozására – újfent a jogbiztonság kritériuma sérülne. Az egységes fogalom meghatározás létrehozása azért is nehézkes, mert az EU hivatalos nyelvein a KAP alkalmazandó kifejezései sem mutatnak teljes egységességet – különös tekintettel a mezőgazdasági üzemek meghatározására.

III. A Nemzeti Élelmiszerlánc-biztonsági Hivatal szerepe, valamint az állat- és egyéb nyilvántartások

Az élelmiszerláncról és hatósági felügyeletéről szóló 2008. évi XLVI. törvény (a továbbiakban: Éltv.) azért foglal el különleges helyet az agráriumhoz tartozó törvények között, mert a termelőtől a fogyasztóig⁴⁶ című EU-s

és egyazon tagállam területén található, mezőgazdasági tevékenységekre használt egységek összessége”.

⁴⁵ 2018/273/EU bizottsági felhatalmazáson alapuló rendelete (2017. december 11.) az 1308/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendeletnek a szőlőtelepítésekre vonatkozó engedélyezési rendszer, a szőlőkataszter, a kísérőokmányok és a kapcsolódó tanúsítás, a bevételezési és kiadási nyilvántartás, a kötelező bejelentések, az értesítések és a bejelentett információk közzététele tekintetében történő kiegészítéséről, valamint az 1306/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendeletnek a releváns ellenőrzések és szankciók tekintetében történő kiegészítéséről, az 555/2008/EK, a 606/2009/EK és a 607/2009/EK bizottsági rendelet módosításáról, továbbá a 436/2009/EK bizottsági rendelet és az (EU) 2015/560 felhatalmazáson alapuló bizottsági rendelet hatályon kívül helyezéséről 2. cikk (1) bekezdés: „szőlőtermelő, szüretelő termelő, feldolgozó, kiskereskedő, palackozó, kereskedő”.

⁴⁶ <https://www.consilium.europa.eu/hu/policies/from-farm-to-fork/>, (2024.11.25.).

stratégia alapvető letéteményese is, ezért fogalommeghatározásokat tartalmaz a felhasználókra⁴⁷, a földhasználóra⁴⁸, a termelőkre⁴⁹, a végső fogyasztókra⁵⁰, valamint a termelői szerveződésekre⁵¹ is. A Nemzeti Élelmiszerlánc-biztonsági Hivatal (a továbbiakban: NÉBIH) működtetésének felhatalmazását is az Éltv. tartalmazza, ami egyúttal a Nemzeti Élelmiszerlánc-biztonsági Hivatalról szóló 22/2012. (II. 29.) Korm. rendelet megalkotásának felhatalmazását is magában hordozza. Az Éltv. rendelkezéseinek köszönhetően alakult ki a nyomonkövethetőség rendszere, ami az élelmiszer-előállítás folyamatának és a növényegészségügyi előírásoknak való megfelelést vizsgálja, naprakész dokumentációs rendszerben feltüntetett adatok alapján⁵². A termelő és a földhasználó számára az Éltv. nyilvántartási és adatszolgáltatási kötelezettséget ír elő a tevékenységével kapcsolatban, valamint elrendeli az esetleges állami és közérdekű védekezéssel kapcsolatos beavatkozások tűrési kötelezettségét⁵³. Az állattartók számára meghatározza az Éltv., hogy állatfajok és létszámok alapján állatállomány-nyilvántartást vezessenek, ezzel elősegítve az egyedek állat-egészségügyi felügyeletét is⁵⁴. Az élelmiszer- és takarmányvállalkozások számára előírás olyan írásos dokumentáció vezetése, amelyben az előállítás és forgalomba hozatal kapcsán anyaghányad-nyilvántartás is szerepel⁵⁵, ezzel újabb nyilvántartási kötelezettséggel szembesülnek a termelők.

A NÉBIH általános feladatai körében a nyilvántartásokban szereplő adatok elemzésével az egyes felmerülő veszélyek vizsgálatát is elvégzi⁵⁶, hatósági feladatai körében pedig nyilvántartást vezet többek között a termelőkről, az állattartókról, a tenyészetekről, az állatkereskedőkről⁵⁷, az élelmiszer- és takarmány-vállalkozásokról⁵⁸, az állat- és

⁴⁷ Az élelmiszerláncról és hatósági felügyeletéről szóló 2008. évi XLVI. törvény (a továbbiakban: Éltv.) Melléklet 28. pont: „a végső fogyasztó, valamint az élelmiszert tevékenységéhez felhasználó élelmiszer-vállalkozás”.

⁴⁸ Uo.30. pont: „földdel rendelkezik, illetve azt használja, vagy a föld hasznosítására kötelezett, vagy olyan dologgal (eszközzel, berendezéssel, tárggyal) rendelkezik, illetve azt használja, amelyben növény fenntartható”.

⁴⁹ Uo. 63. pont: „aki növényt, gombát termeszt, növényt, növényi terméket hasznosít (beleértve a legeltetést is), feldolgoz, forgalomba hoz, tárol, szállít vagy felhasznál”.

⁵⁰ Uo. 70. pont: „végső fogyasztó: a 178/2002/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet 3. cikkének 18. pontjában meghatározott fogalom”.

⁵¹ Uo. 76. pont: „a mezőgazdasági piacok közös szervezésének létrehozásáról, valamint egyes mezőgazdasági termékekre vonatkozó egyedi rendelkezésekről szóló 2007. október 22-i 1234/2007/EK tanácsi rendelet 122. cikkének a) pont (iii) pontjában meghatározott, valamint a 122. cikk b) és c) pontjában foglaltak szerint létrejött, és a 125. b, 125. c, és 125. e, cikkében meghatározott feltételekkel elismert szervezet, továbbá az agrárpolitikáért felelős miniszter által elismert termelői csoport”.

⁵² Éltv. 16. § (1) bekezdés.

⁵³ Uo. 17. § (2) bekezdés.

⁵⁴ Uo. 18. § (1) bekezdés b) pont.

⁵⁵ Uo. 22. § (2) bekezdés.

⁵⁶ Uo. 32. § (1) bekezdés o) pont.

⁵⁷ Uo. 38. § (1) bekezdés 2. pont.

⁵⁸ Uo. 38. § (1) bekezdés 3. pont.

növényegészségügyi felügyelet alá tartozó helyekről⁵⁹, a takarmányozási hatósági felügyelet alá tartozó helyekről⁶⁰, a növényvédelmi felügyelet alá tartozó helyekről⁶¹, az egyedi azonosítású állatokról⁶², az élelmiszerlánc-felügyeleti díj bevallására, illetve fizetésére kötelezettekről⁶³, valamint a kistermelői élelmiszer előállítását és forgalmazást végzőkről⁶⁴. A nyilvántartás tartalmazza a KAP támogatásokhoz kapcsolódó támogatási azonosítót, a nyilvántartásba vétel alapját képező hatósági engedély számát, valamint a természetes és jogi személyek azonosító adatait⁶⁵, és egyes, a törvényben meghatározott adatokat tekintve közhiteles hatósági nyilvántartásnak minősül⁶⁶. Az agrártámogatásokhoz szükséges adatokat a NÉBIH az ügyfél-nyilvántartási rendszerből veszi át⁶⁷.

Az előző fejezetben említett FELIR rendszer működtetése is a NÉBIH feladatai közé tartozik, ami többek között tartalmazza az állatok nyilvántartási és állategészségügyi felügyeleti elektronikus rendszert⁶⁸, az őstermelők családi gazdaságaira és a mezőgazdasági őstermelőkre vonatkozó nyilvántartásban szereplő adatokat⁶⁹, valamint az Elektronikus Gazdálkodási Naplóban rögzített információkat⁷⁰. A FELIR-hez kapcsolódó feladatok ellátására a NÉBIH a szőlőültetvény-kataszterből, a védett és védelemre tervezett természeti területek nyilvántartásából, az Országos Támogatási Monitoring Rendszer nyilvántartásából, a felsőoktatási információs rendszerből, a cégnyilvántartásból, az Országos Vadgazdálkodási Adattárból, a támogató nyilvántartási rendszerekből, valamint a vállalkozókról, a tevékenységi helyekről, illetve tevékenységekről vezetett országos hatósági nyilvántartásokból⁷¹ kezelhet adatokat. A FELIR részét képező Elektronikus Gazdálkodási Napló a mezőgazdasági termelő által vezetett gazdálkodási naplót, a permetezési naplót és a vizek mezőgazdasági eredetű nitrátszennyezéssel szembeni védelmével kapcsolatos nyilvántartások adatait tartalmazza⁷².

A fentiekből kiolvasható, hogy az agráriumban szükséges nyilvántartási kötelezettségek többsége a NÉBIH kezében összpontosul, ezért felvetődik

⁵⁹ Uo. 38. § (1) bekezdés 6. pont.

⁶⁰ Uo. 38. § (1) bekezdés 7. pont.

⁶¹ Uo. 38. § (1) bekezdés 8. pont.

⁶² Uo. 38. § (1) bekezdés 16. pont.

⁶³ Uo. 38. § (1) bekezdés 20. pont.

⁶⁴ Uo. 38. § (1) bekezdés 23. pont.

⁶⁵ Uo. 38. § (2) bekezdés.

⁶⁶ Uo. 38. § (2a) bekezdés.

⁶⁷ Uo. 38. § (4) bekezdés.

⁶⁸ Uo. 38/A. § (2) bekezdés b) pont.

⁶⁹ Uo. 38/A. § (2) bekezdés j) pont.

⁷⁰ Uo. 38/A. § (2) bekezdés r) pont.

⁷¹ Uo. 38/A. § (4) bekezdés.

⁷² Uo. 38/A. § (18) bekezdés.

a kérdés, hogy összevonásuk nem lehet-e célravezető a termelőket érintő esetekben. Mindazonáltal az adatmennyiségre való tekintettel ez teljes digitalizáció nélkül nem elérhető cél, azt követően pedig a jogalkotó, a NÉBIH és a felhasználói oldal közös erőfeszítésére lenne szükség a megoldáshoz.

A termelő fogalom alkalmazása kapcsán azonban levonható a következtetés, hogy azért van szükség az Éltv. saját fogalommeghatározására, mert többféle tevékenységet szükséges beleértetni, mint a mezőgazdasági termelő vagy akár a földműves definíciókba.

A Nemzeti Kereskedelmi és Fogyasztóvédelmi Hatóság 2025. január 1. napjával való indulásával⁷³ a gazdálkodókra vonatkozó nyilvántartási kötelezettségek a NÉBIH felügyelete alatt maradnak, azonban már a kereskedelembe és a vendéglátóiparba történő eladásokat az új hatóság kíséri majd figyelemmel a fővárosi és vármegyei kormányhivatalok ellenőrzései körében.

Az adminisztrációs terhek szempontjából érdemes áttekinteni a növényvédelmi, az állattartói és az állategészségügyi, valamint a géntechnológiai nyilvántartások problematikáját is. A mezőgazdasági termelők számára a növényvédő-, valamint a biológiai növényvédőszer kapcsán a jogalkotó nem csak csomagolási, tárolási és szállítási feltételeket határozott meg, de nyilvántartási és tájékoztatási kötelezettséget is. A belföldi forgalmazók számára az eladások és a vásárlók adatait tartalmazó⁷⁴, a felhasználó gazdálkodók esetén pedig a raktárkészletről és a felhasználásról készített nyilvántartási kötelezettség áll fenn⁷⁵. Az állattartók a meghatározott fajú és létszámú állat tartását tartalmazó állomány-nyilvántartáson felül tájékoztatási kötelezettséggel, valamint járványügyi intézkedésekkel szembesülhetnek. A tájékoztatási kötelezettség az állatok vágását, az állati eredetű élelmiszerek értékesítését és az állategészségügyi bejelentéseket is magában foglalja⁷⁶.

A géntechnológiai nyilvántartás a gazdálkodás, az ipari termelés, valamint az egyéb felhasználás során alkalmazott géntechnológiához kapcsolódó módosításokat jelenti, amit a Géntechnológiai Hatósági Nyilvántartás⁷⁷ tartalmaz. A nyilvántartott adatok többek között a géntechnológiával módosított szervezet leírását, a benyújtó nevét, célját,

⁷³ A Nemzeti Kereskedelmi és Fogyasztóvédelmi Hatóságról szóló 325/2024. (XI. 14.) Korm. rendelet.

⁷⁴ Kurucz 1999. 240-241.

⁷⁵ A növényvédelmi tevékenységről szóló 43/2010. (IV. 23.) Korm. rendelet 29. § (1) bekezdés.

⁷⁶ Kurucz 1999. 244-245.

⁷⁷ <https://gmo.fm.gov.hu>, (2024.11.27.).

földrajzi helyét, valamint az előre látható hatásokat felmérő hatástanulmányt és a hatásvizsgálat értékelését tartják nyilván⁷⁸.

A NÉBIH, az Éltv. és az egyéb rendelkezések áttekintése kapcsán az a következtetés vonható le, hogy a felhasználói oldal számára a nyilvántartások mennyisége és átjárhatatlansága jelenti az igazi nehézséget, adminisztrációs többletterhet generálva a mezőgazdasági termelőknek.

IV. De lege ferenda javaslatok

A tanulmány célja az volt, hogy rávilágítson arra, a jelentős adminisztrációs teherrel járó gazdálkodói életforma – vagy inkább hivatás – nem csak azokkal a nyilvántartási kötelezettségekkel jár, amelyekre elsőre gondolna a jogalany, amit számottevően növel az a nehézség is, hogy a jogalkalmazó azzal sincs feltétlenül tisztában, melyik termelőkre vonatkozó definíció alá tartozik. Az olyan nagy múltra visszatekintő nyilvántartások, mint az ingatlan-nyilvántartás és a földhasználati nyilvántartás is rejthetnek olyan jogi szempontból releváns bejegyzéseket, amely miatt a termelő eleshet valamely jogától. A rendszerváltoztatás idején ilyen nehézséget jelentett a művelési ág megválasztása, mint a tájpotenciál, a talajvédelem és az ökológiai berendezkedés eszköze⁷⁹.

Véleményem szerint az igazi problémát azonban a digitalizációra való átállás akadályoztatása és nehézségei jelentik. Az elektronikus eljárások informatikai rendszerei sokszor nem naprakészek⁸⁰ és nem engednek egymás között átjárást, néha még egyes hatóságok közös eljárásaiban is problémákba ütközhetnek. Annak lehetősége pedig szintén kizárt, hogy egyes nyilvántartásokat legalább évente összevegyenek egymással, pedig ha az elektronikus anyakönyvi nyilvántartást a földhasználati nyilvántartással félévente vagy akár évente összehasonlítanák, a jogszabályok kijátszására is kevesebb lehetőség lenne, és a már fennálló földhasználati szerződések jogosultjai és kötelezettjei is az öröklési jog szabályai szerint változnának.

Ami a közhitelességet illeti, az agráriumhoz kapcsolódó nyilvántartások kapcsán nem feltétlenül a forgalombiztonság és a jogvédelmi joghatás⁸¹ a legfontosabb szempont, bár a Földforgalmi törvényhez kapcsolódó

⁷⁸ Kurucz 1999. 263.

⁷⁹ Stefanovits 1997. 47.

⁸⁰ Varga 2020., 121.

⁸¹ Kurucz 2004., 322.

nyilvántartások esetén még jelentkezik ez a szempont, azonban a támogatási jogosultság és annak aktiválása tekintetében már nem feltétlenül, ott a támogatásokra való pályázási lehetőség a legfontosabb.

A közhitelesség és a nyilvántartási rendszer átalakítását célozva 2024. november 19-én nyújtotta be az igazságügyi miniszter a közhitelességről és a közhiteles nyilvántartások egységes vezetéséről, továbbá a mesterséges intelligenciáról szóló európai parlamenti és tanácsi rendelet végrehajtásához szükséges, az alapvető jogok védelmét érintő intézkedésekről szóló T/10011. törvényjavaslatot az Országgyűlés elé. Elfogadása esetén a jogalkotó a közhitelesség általánosabb jogi fogalmát is bevezetné⁸², amelynek hatásait egy következő tanulmányban vizsgálom majd.

A tanulmány írása közben arra a konklúzióra jutottam, hogy az agráriumhoz kapcsolódó nyilvántartások teljes körű összevonására nincs lehetőség a jelenlegi jogi környezetben, azonban összefüggő területenként létre lehetne hozni egy-egy integrált nyilvántartást, ami a földműves, a mezőgazdasági termelő és az egyéb termelői definíciók tisztázására is alkalmas lehet. Ezáltal a szakmához fűződő jogszabályok, mint a Közös Agrárpolitikából és a nemzeti költségvetésből biztosított agrártámogatások eljárási rendjéről szóló 2022. évi LXV. törvény végrehajtásában a kedvezményezettek azonosításához szükséges adatok átadása⁸³ is egyszerűsödhetne.

⁸² A közhitelességről és a közhiteles nyilvántartások egységes vezetéséről, továbbá a mesterséges intelligenciáról szóló európai parlamenti és tanácsi rendelet végrehajtásához szükséges, az alapvető jogok védelmét érintő intézkedésekről szóló T/10011. törvényjavaslat 2. § (1) bekezdés: „A közhitelesség a nyilvántartott adat felruházása jogalkotó és jogvédelmi hatással (a továbbiakban: közhitelesség joghatása) és tanúsító erővel, amely alapján az adatra akkor is lehet jogot, kötelezettséget vagy más jogi igényt alapítani, ha az a valóságtól vagy az anyagi jogi helyzettől eltér.”

⁸³ KAP tv. 17. § (1) bekezdés: „Az adatkezelő részére az intézkedések végrehajtása során a vonatkozó feltételek, illetve kötelezettségek betartásának ellenőrzése, továbbá a kedvezményezettek azonosítása céljából adatokat kell átadni az alábbi nyilvántartásokból az állami adó- és vámhatóság által kezelt vámadatbázisból, a nemzeti külkereskedelmi államigazgatási szerv által kezelt importengedély-nyilvántartásból, a szőlőültetvény-kataszterből, az Egységes Nyilvántartási és Azonosítási Rendszerből, az Országos Erdőállomány Adattárból, a védett és védelemre tervezett természeti területek nyilvántartásából, a 16. § (6) bekezdés j) pontja szerinti monitoringrendszerből, a jogszabály szerint elismert ökológiai termelést ellenőrző szervezet által vezetett, az ökológiai gazdálkodással összefüggő nyilvántartásból, a vetőmag-nyilvántartási rendszerből, a személyek azonosítására a személyiadat- és lakcímnnyilvántartásból, a cégnyilvántartásból, az ingatlan-nyilvántartásból, a földhasználati nyilvántartásból, az Országos Halászati Adattárból, a foglalkoztatásfelügyeleti és munkavédelmi hatóság adatbázisából, az egyenlő bánásmód követelményének érvényesülését ellenőrző közigazgatási szerv által kezelt adatbázisból, az operatív programok információs rendszeréből, az állami adó- és vámhatóságtól az adózókra vonatkozó adóazonosító nyilvántartásból, továbbá az állami adó- és vámhatóság által kezelt gazdasági tevékenységek egységes ágazati osztályozási rendszerére (TEAOR '08), és a kapcsolt vállalkozásokra vonatkozó adatbázisból, valamint a köztartozás miatt végrehajtási eljárás alatt álló személyekre vonatkozó adatbázisból, a Tenyészeti Információs Rendszerből, a Baromfi Információs Rendszerből, az Országos Állategészségügyi Információs Rendszerből, a hatáskörrel rendelkező hatóság nyilvántartási rendszereiből, a nyugdíjbiztosítási nyilvántartásból az ügyfelek sajátjogú nyugellátásáról, az egyéni vállalkozók nyilvántartásából, az állami adó- és vámhatóság által kezelt jövedéki adatbázisból, a repülőterek üzemeltetőiről, valamint az engedélyköteles vagy

Felhasznált irodalom

Bacsikai Edina: Az agrártámogatási rendszer áttekintése. In: Csirke Ildikó (szerk.): Agrártámogatások 2011. Budapest, Mezőgazda Kiadó, 2011., ISSN: 2062-3631.

Bobvos Pál: Agrártámogatási rendszer. In: Bobvos Pál – Hegyes Péter: Agrárjog. SZTE ÁJK-JATE Press Szeged 2009., ISBN: 978-963-482-980-5.

Csák Csilla: Agrárpolitika, agrárigazgatás. Nemzeti Közszolgálati Egyetem Vezető- és Továbbképző Központ, Budapest, 2014.

Fodor László: Jogi – szabályozási szempontból releváns akadályok a precíziós gazdálkodás hazai elterjedése előtt. In: Gellén Klára (szerk.): Gazdasági tendenciák és jogi kihívások a 21. században 2. Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Üzleti Jogi Intézet, Szeged, 2020., ISBN:978-615-5411-92-2

Herdon Miklós – Kapronczai István – Szilágyi Róbert: Agrárinformációs rendszerek. Debreceni Egyetem, Debrecen, 2015.

Kisfaludi András: Mitől közhiteles a közhiteles nyilvántartás? *Gazdaság és Jog*, 2003. 7-8, szám.

Kovács János: Az agrárfejlesztés stratégiai kérdései, Krausz-Könyv Bt., Debrecen, 2003., ISBN: 963-9274-46-1.

Kurucz Mihály: Közjogi korlátozások a piacsabályozás körében. In: Vass János (szerk.): Agrárjog, ELTE Állam- és Jogtudományi Kar Szövetkezeti Jogi és Földjogi Tanszék Budapest, 1999.

Kurucz Mihály: A nyilvánkönyvi közhitelesség tartalmának sokrétűségéről. *Magyar Jog* 2004. 6. sz.

Mikó Zoltán: Agrárjog. Pázmány Péter Katolikus Egyetem Heller Farkas Intézet Budapest 2001.

bejelentéshez kötött vasúti szolgáltatás végzőiről vezetett nyilvántartásból, a Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal által a víziközmű-szolgáltatókról vezetett nyilvántartásból, a rendezett munkaügyi kapcsolati adatokat tartalmazó adatbázisokból, az őstermelők családi gazdaságáról vezetett nyilvántartásból, az Országos Állattenyésztési Adatbázisból, a Nemzeti Génbank Adatbázisból, a köznevelés információs rendszerből, az engedélyezett létesítmények nyilvántartási rendszeréből, az elektronikus közúti áruforgalmi ellenőrző rendszerből, az élelmiszerlánc-felügyeleti információs rendszerből (FELIR), az országos lóinformációs rendszerből (OLIR), szarvasmarha-információs rendszerből (SZIR), az Országos Környezetvédelmi Információs Rendszerből (OKIR), a termékenyítési rendszerből (TER), a szőlőültetvények országos térinformatikai nyilvántartásából, a Kármegállapítási Munkafolyamatokat Támogató Rendszerből (KMTR), a vízjogi engedélyekkel és víztestek állapotával kapcsolatos adatbázisokból (OVF), a Földmegfigyelési Információs Rendszerből (FIR), az Elektronikus Gazdálkodási Naplóból (webGN), a gyümölcsültetvény-kataszterből, az elektronikus anyakönyvből.”

Mikó Zoltán: Új agrárjogi alapfogalmak: a mezőgazdasági termelő, a mezőgazdasági üzem. *Gazdaság és Jog*, 2004. 12. szám

Nagy Elemérné – Hampel György – Fabulya Zoltán: E-közigazgatás és agrár-szakigazgatás Magyarországon. *Jelenkori társadalmi és gazdasági folyamatok*, 3. évfolyam 1. szám, 2008., ISSN: 1788-7593. DOI: <https://doi.org/10.14232/jtgf.2008.1.79-89>

Olajos István: Mezőgazdasági nyilvántartások. In: Csák Csilla – Hornyák Zsófia – Kocsis Bianka Enikő – Olajos István – Kókai-Kunné Szabó Ágnes – Szilágyi János Ede: *Agrárjog, A magyar agrár- és vidékfejlesztési jogi szabályozás lehetőségei a globalizálódó Európai Unióban*. Miskolci Egyetemi Kiadó, Miskolc, 2017., ISBN: 978-615-5626-16-6

Olajos István: A mezőgazdasági földek tulajdonszerzésének és használatának engedélyezéséhez kapcsolódó egyéb eljárások (jegyző, helyi földbizottság). XXX. Országos Jegyző – Közigazgatási Konferencia, 2023.

Prugberger Tamás: Vadászati jog. In: Fodor László – Mikó Zoltán – Prugberger Tamás: *Agrárjog I. Mezőgazdasági ingatlanjog*. Miskolc, Bíbor Kiadó, 1999.

Stefanovits Pál: A termőföld hasznosítása. In: Glatz Ferenc (szerk.): *A magyar agrárgazdaság jelene és kilátásai*. Magyar Tudományos Akadémia, Budapest, 1997., ISBN: 963-508-022-0

Szűcs István – Maácz Miklós (szerk.): *Agrártámogatási kérelmek adminisztrációja, pályázatírás*. Szaktudás Kiadó Ház Budapest, 2012., ISBN: 978-615-5224-25-6

Varga Szabolcs – Mezei Katalin: Hazai földnyilvántartási problémák a mezőgazdasági támogatásokkal kapcsolatban. *Gazdálkodás* 64. évfolyam 2020. 6. szám, DOI: <https://doi.org/10.22004/ag.econ.308451>, ISSN: 0046-5518;

Varga Márk: Fenntartható közigazgatás – az elektronizáció szerepe az ingatlanok nyilvántartása kapcsán. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás* 2020. 2. sz., DOI: <https://doi.org/10.32575/ppb.2020.2.5>

Dr. Vitkovics Bálint (ORCID: 0009-0006-6685-7631)

ELTE ÁJK Polgári Jogi Tanszék

Témavezető: Dr. Darázs Lénárd egyetemi tanár

DOI: <https://doi.org/10.55052/themis.2024.2.163>

Az európai unió mesterséges intelligencia szabályozásának koncepciója

(The concept of the European Union to regulate Artificial Intelligence)

Absztrakt

Az európai jogalkotás hosszú utat járt be a 2024. július 12-i 2024/1689/EU rendelet elfogadásáig. Jelen tanulmányunkban nem a jogi szöveget vettük górcső alá, hanem azokat az alapelveket és szabályozási szempontokat vizsgáltuk, amelyek alapján az Európai Bizottság kidolgozta saját koncepcióját. Ezek ismertetésével elsődleges célunk a rendelet hatékony jogalkalmazásának elősegítése, illetve a technológia és jog kölcsönhatásához kapcsolódó ismereteink elmélyítése. Mindezekre figyelemmel általánosságban elemeztük a technológia fejlődésének és jogi szabályozásának főbb dilemmáját, valamint célzottan tanulmányoztuk az elfogadott rendelet esetében felmerült kérdéseket.

Kulcsszavak: mesterséges intelligencia (MI), technológia, fejlődés, szabályozás, alapelvek, etika, EU

Abstract

European legislation has come a long journey until the publication of Regulation (EU) 2024/1689 of 12 July 2024 - AI Act for short. In this paper, we have not analysed the existing legal text, but we have reviewed the principles and regulatory logic that was used by the European Commission to develop its own concept. By presenting these, we aim to facilitate the most effective application of the Regulation and to broaden our understanding of the relationship between technology and law. In this context, we looked at the development of technology and its regulation aspects in general, and specifically at the main principles and concepts that have had a decisive influence on the drafting of the Regulation.

Keywords: artificial intelligence (AI), technology, development, regulation, principles, ethics, EU

1.0 Bevezető gondolatok

Amennyiben jellemezni szeretnénk a jogot, álláspontunk szerint a számtalan szóba jöhető tipizálási lehetőség közül mindenféleképpen meg kell említeni annak emberközpontúságát, mivel az egyes jogszabályok vitathatatlanul emberi viszonyokat, illetve magatartásokat szabályoznak különféle jogpolitikai megfontolások mentén. A technológiai fejlődést kísérő kodifikációs munkák során azonban az utóbbi időben egyre nagyobb számban találkozhatunk olyan jogszabályokkal, amelyek központi részét nem az ember alkotja, hanem valamilyen technológiai megoldás.¹ Ez a folyamat felveti azt a kérdést, hogy a kodifikációs folyamatok során mennyiben alkalmazható PRÓTAGORASZ jól ismert *homomensura* tétele, amely szerint „*minden dolognak mértéke az ember*” – ez különösen igaz, amikor a mesterséges intelligencia² szabályozásáról beszélünk: a szabályozás középpontjában a technológia vagy az ember áll?

Hosszas kodifikációs munka után 2024. július 12-én megjelent a EU Hivatalos Lapján az (EU) 2024/1689 rendelet,³ röviden csak *AI Act*, ami holisztikus aspektusból szabályozza az MI használatát az Európai Unión belül. Jelen tanulmányunk nem az elfogadott rendelet szövegére helyezi a hangsúlyt, hanem ismerteti azt a hosszú utat, amit bejárt az Európai Bizottság,⁴ míg végül elfogadták a rendeletet, mivel álláspontunk szerint a szabályozási elvek és logika ismertetése hozzájárul a meglévő jogforrás hatékonyabb alkalmazásához, valamint hasznos adalékként szolgál a technológia és a jog egymáshoz való viszonyának jobb megértéséhez.

2.0 Általánosságban a jog reagálóképességéről

Az MI egyre markánsabb megjelenése kétségtelenül felvetheti a jogalkotás szükségességét. E hipotézis esetén azonban érdemes különbséget tenni a valós jogalkotási szükséglet és a 'reagálási pszichózis' között. Utóbbi alatt azt értjük, hogy önmagában a technológiai fejlődés kapcsán felmerülő elméleti és gyakorlati kérdések – legyenek bármennyire is alapvető fontosságúak – nem feltétlenül vezetnek szabályozási szükséglethez annak

¹ Lásd Sartor 2006. 1.

² A továbbiakban: MI

³ Európai Parlament és Tanács (EU) 2024/1689 rendelete a mesterséges intelligenciára vonatkozó harmonizált szabályok megállapításáról, valamint a 300/2008/EK, a 167/2013/EU, a 168/2013/EU, az (EU) 2018/858, az (EU) 2018/1139 és az (EU) 2019/2144 rendelet, továbbá a 2014/90/EU, az (EU) 2016/797 és az (EU) 2020/1828 irányelv módosításáról. Közkeletű elnevezéssel *AI Act*. A tanulmányunkban a továbbiakban *MI rendeletként* hivatkozunk erre a jogi normára.

⁴ A továbbiakban: EB

ellenére, hogy a szakmai és a laikus közvélemény első reakciói között megjelenik a jogalkotás iránti fokozott igény.

Erre a problémakörre álláspontunk szerint jó példa az MI, mivel jelenlegi ismereteink alapján nem lehet minden kétséget kizáróan meghatározni, hogy pontosan mire is irányulhatna egy átfogó szabályozás, illetve azt sem látjuk még kristálytiszán, hogy a meglévő jogi keretünk és eszköztárunk alkalmas-e az új kihívások megnyugtató kezelésére. A valós jogalkotási szükséglet megállapításához előzetesen a jogdogmatikai szintre is kiterjedő, megfontolt helyzetelemzés szükséges, ami alapján levonható az a következtetés, hogy a meglévő jogszabályi környezet változása indokolt.⁵ Amennyiben ezt az elemző tevékenységet kihagyjuk, úgy álláspontunk szerint inkább beszélhetünk társadalmi percepciókon⁶ alapuló reagálási pszichózisról, semmint meggondolt, tudományos alaposságú kodifikációról.

Ezzel párhuzamba helyezhető az a szakirodalmi álláspont is, miszerint a jog reagálása alapvetően *a posteriori* jellegű.⁷ Ez azonban előidézhethet olyan feszültségeket, amelyek akár azzal is járhatnak, hogy a nem egyértelmű jogi környezetre tekintettel egyes vállalkozások elhalasztják tervezett fejlesztéseiket, ezzel akár jelentősen is befolyásolva a gazdaság fejlődési potenciálját.⁸ A szakirodalom alapján ez a konfliktus akként értelmezhető, hogy két ellentétes dinamikájú jelenség találkozik egymással: egyrészt a jogtudomány hagyományos, inkább intézményvédelmi szemlélete, ami a kiszámíthatóság, stabilitás értékein alapul, míg másrészt adott a technológiai változás, ami ezzel szemben progresszív és kiszámíthatatlan.⁹

Mindezekből fakadóan felmerül a kérdés: a jog szükségszerű jellemzője ez sajátos követő attitűd, vagy lehet-e ezen változtatni – kielégítve egyaránt a társadalmi, a gazdasági, a tudományos elvárásokat?¹⁰ E kérdés megválaszolása meghaladja jelen tanulmányunk tárgyi keretét, ennél fogva ettől most eltekintünk.

2.1 Technológia és szabályozás: a jogász nélküli jog

Az egyes technológiai áttörések a társadalmi dinamika menetét képesek olyan jelentős mértékben formálni, amelyek szétfeszítik a meglévő jogi szabályozás kereteit, valamint a meglévő intézményi struktúrát.

⁵ Parti 2019. 18–19.

⁶ Legyenek ezek valóságok vagy vélték, megalapozottak vagy megalapozatlanok.

⁷ Udvary 2020. 240.

⁸ Wiener 2004. 483–484.

⁹ Lásd Keserű 2020. 9.

¹⁰ Lásd Miskolczi Bodnár 2020. 157–159.

Önmagában azonban ezek a jogalakító tényezők, miként azt korábban jeleztük, nem feltétlenül indukálják új szabályozási rezsim bevezetését – ez azonban nem jelenti valamilyen mértékű jogalkotás indokolatlan voltát.¹¹ Kiindulópontként a kérdéses technológiai változás tüzetes vizsgálata szükséges. Ennek során lehet választ adni arra, hogy olyan technológiai *nóvummal* állunk-e szemben, amely bár kikezdi a hatályos szabályozást, de az még képes kezelni ezt, vagy valóban olyan változást tapasztalhatunk, amelynek jellegadó tényezői eddig ismeretlenek voltak a jogtudomány számára, így új megoldásokat igényelnek.¹²

A fenti elemzés sikeres elvégzése speciális kockázatelemzést takar, melynek során a jogalkotó meghatározza az egyes kockázatokat, azok lehetséges kimeneteleit, és ezek alapján dönt a beavatkozás tartalma és terjedelme felől. Az ilyen tartalmú kockázatelemzés indokoltá teszi véleményünk szerint annak a szemléletnek a megkérdőjelezését, miszerint a jogrendszernek, mint koherens, valamennyi jelentős társadalmi kapcsolódási pontot érintő viszonyrendszernek mindenképpen jogilag kikényszeríthető szabályozást kell alkotnia.¹³

Hatékony megoldások lehetnek ugyanis a különböző *soft law* szabályozási technikák, úgy mint az etikai iránymutatások, a magatartási kódexek vagy éppenséggel az adott terület szakértői által elkészített szabványok.¹⁴ E megoldások alkalmazása elkerülhetetlennek tűnik a dolgok internete (*Internet of Things – IoTs*) korában, mivel az egyre erősödő *konnektivitás* miatt a határokon átnyúló ügyletek meghaladják az egyes államok joghatóságát, ennél fogva megkérdőjelezhető az egyes cselekményekre adott állami válaszok hatékonysága. A *soft law* eszközök lehetőséget teremtenek arra, hogy regionális, illetve globális szinten határozzák meg az egyes elvárt magatartásokat. A mindennapjaink részévé váló MI-alapú eszközök térnyerése is ezt a tendenciát erősíti, mivel nem lehetséges annak a nézetnek a fenntartása, miszerint a jogalkotás kizárólag az állami szuverenitáson alapuló aktus.¹⁵

Az alcím provokatív második fele éppen erre utal, hiszen olyan dokumentumokról beszélünk, amelyek megalkotása, például a mérnöki szakértelmet kívánó szabványok, nem igényelnek teljeskörű jogászai közreműködést. Természetesen nem beszélhetünk arról, hogy jogászokra vagy jogszabályokra ne lenne szükség a jövőben, mivel a jogrendszer

¹¹ Lásd Tóth 2016. 27.

¹² Klein – Tóth 2018.

¹³ Lásd Birher 2020. 11–13.

¹⁴ Lásd a magatartási kódex esetében az Európai Adatvédelmi Testület 1/2019 iránymutatását, amely a GDPR-nak történő megfeleltetés szempontjából is előremutató.

¹⁵ Serák 2016. 92–93.; Forgács 2016. 259–260.

fontos garanciális szerepet tölt be a társadalmi interakciók létrejöttében, azonban nem lehet figyelmen kívül hagyni azt a lehetőséget, hogy egyes változásokat eredményesebben lehet a klasszikus kodifikációs megoldásokon kívüli eszközökkel kezelni. Az etikai iránymutatások európai alkalmazása erre jó példa, mivel maga az etikai megközelítés nem tartozik szorosan a jogtudományhoz, ennél fogva megalkotásához nem feltétlenül szükséges jogász közreműködése, azonban annak alapjai a jog számára már igenis jól értelmezhető alapjogi jelentésekkel bírnak, emiatt pedig szükséges a jogászi közreműködés.¹⁶

A technológia fejlődés okozta kodifikációs kihívásnak olyan életviszonyra kellene megnyugtató szabályozást adnia, amelyet a jogalkotói beavatkozás felmerülésekor még nem ismerünk teljes egészében – álláspontunk szerint ebben rejlik a technológiai szabályozást követő probléma egyik fontos kihívása.¹⁷ E probléma feloldásában segíthet az eddig felhalmozott ismeretanyagunk, hiszen nem most először találkozunk a jogtudomány az egész világot gyökeresen megváltoztató technológiai változással.¹⁸

Megemlíthető még továbbá a technológiai szabályozás klasszikus dilemmája, miszerint a szabályozás mennyiben gátolja a gazdasági fejlődést? Az ezzel kapcsolatos szakirodalom egészen az 1960-as évekig nyúlik vissza.¹⁹ Érdekességként megemlíthetjük az amerikai szakirodalomban fellelhető egyik sarkos álláspontot is, miszerint maga a kodifikáció is egyfajta technológiaként írható le (*technology of governance*), amikor a jogalkotó a rendelkezésére álló eszköztárból választ. Emiatt a jogalkotás valójában pusztán eszközválasztásként (*instrument choice*) jellemezhető.²⁰ Ezzel az állásponttal teljes mértékben nem tudunk egyetérteni, mivel formai szempontból valóban eszközválasztással állunk szemben, azonban tartalmi szempontból ez értékválasztáson (*value choice*) alapul, és ez az értékválasztás határozza meg a lehetséges eszközöket is.

3.0 Az EB MI rendeletjavaslata

Az EB rendeletjavaslata átfogó jelleggel készült szabályozni az MI kapcsán felmerülő kérdéseket. A rendeletjavaslatot az Európai Parlament 2023. június 14-én első olvasatban elfogadta azzal, hogy mintegy 771 módosító javaslattal élt a szövegtervezettel szemben. A következőkben górcső alá

¹⁶ Birher 2020. 13–15.

¹⁷ D'Aloia, 2019. 12–14.

¹⁸ Gondoljunk csak például a XIX. században megjelenő vonatokra, belső égésű motorokra, amelyek számos kérdést vetettek fel a polgári jogi felelősség tekintetében.

¹⁹ Wiener 2004. 483–484.

²⁰ Uo. 484.

vesszük a javaslat megalkotásának főbb állomásait, valamint megvizsgáljuk azokat a jogalkotói szempontokat, amelyek a szövegtervezet megalkotását döntően befolyásolták. Álláspontunk szerint a jogalkotói szempontok elemzése amiatt indokolt, mivel hasznos ismeretekkel járulhatnak hozzá a rendelet későbbi hatékony alkalmazásához, mivel segít megérteni az eredeti jogalkotói szándékot, ami a rendeletjavaslat történeti értelmezése szempontjából fontos.

3.1 A rendeletjavaslat mérföldkövei

Az elmúlt évek erős médiavisszhangja miatt az a benyomás alakulhatott ki globális szinten, mintha az MI kizárólag az utóbbi idők technológiai újításaként lenne leírható. A valóság ezzel szemben az, hogy az MI-vel a mérnökök, a filozófusok már hosszú évtizedek óta foglalkoznak. Nehéz pontosan meghatározni azt a kezdő időpontot, amikortól egyértelműen datálható lenne az MI megjelenése. Amennyiben mégis ragaszkodunk egy határozott kiindulóponthoz, akkor hagyományosan az 1956-os évet adhatjuk meg egyfajta szimbolikus időpontként. Ekkor került ugyanis sor a Dartmouth College nyári workshopjára, ahol először használták az MI kifejezést.²¹ Ez az évszám is jól jelzi, hogy mintegy 70 évet felölelő technológiai fejlődéssel állunk szemben – bár kétségtelen az utóbbi években tapasztalható az a széleskörű érdeklődés, ami alkalmassá tette az MI-t a közbeszéd tematizálására.

Az EB is több alkalommal foglalkozott az MI-vel, azonban talán a 2018. évet érdemes kiemelni, mivel ekkor két olyan közleményt is kiadott, amelyek megalkották az Európai Unió első holisztikusnak tekinthető MI stratégiáját. A közleményeken kívül másik fontos mérföldkő volt, hogy felállították az MI-vel foglalkozó magas szintű szakértői csoportot (*High-level expert group on artificial intelligence – HLEG*), ami 52 szakértőt tömörített, és szakmai anyagaival támogatta az EB munkáját.

A 2019-ben megalakult EB főbb vállalásai között szerepelt a digitális egységes piac erősítése. Ez azért releváns témánk szempontjából, mert az MI ennek a digitális piacnak képezi részét, azaz 2019-re adott volt egyrésről az átfogó stratégia, másrésről a programszintű elköteleződés. A digitális egységes piac kapcsán érdemes még megjegyezni, hogy az a

²¹ Ez az időpont azonban nem kizárólagos, lehet találni más olyan dátumot, amelyre szimbolikája miatt kezdőpontként lehetne tekinteni. E körben említhető meg példaként 1950, amikor is Alan Turingnak az MI körében alapműnek tekinthető „*Computing Machinery and Intelligence*” című tanulmánya megjelent a MIND tudományos folyóiratban.

belső piac része, ennél fogva az EB relatíve tág mozgástérrel rendelkezik az egyes intézkedések megtételére.²²

A 2019-ben megalakult EB összesen hat kiemelt célkitűzést határozott meg. E célkitűzések között volt található a „*digitális korszak Európája*” (*a Europe fit for the digital age*). Ennek eredményes megvalósítása érdekében számos olyan kezdeményezés történt, amelyek körében több uniós normát is elfogadtak 2022-ben, mint például a digitális szolgáltatásokról szóló rendeletet,²³ a digitális piacokról szóló rendeletet,²⁴ de megemlíthetjük az utóbbi években jelentkező félvezetőhiány leküzdését is célzó európai chip szabályozást is.²⁵

A következő jelentős mérföldkőre sem kellett sokáig várni: már 2020-ban kiadta az EB az MI-t érintő Fehér Könyvet. Ezzel párhuzamosan elfogadták az Európai Adatstratégiát, amelynek célja az adatagilis európai gazdaság erősítése. Az adatstratégia jelentőségét nem lehet e téren alábecsülni, mivel megfelelő mennyiségű és minőségű adatbázisok nélkül nincs eredményes MI fejlesztés.²⁶ A következő jelentős dátum 2021 volt, amikor egyrészt aktualizálták az MI Stratégiát, másrészt 2021 áprilisában az EB közzétette a rendeletjavaslatát. Érthető módon a közvélemény leginkább az EB rendeletjavaslatára figyelt, azonban említésre méltó a 2022-ben közzétett irányelvjavaslat is, ami a szerződésen kívüli polgári jogi felelősségre vonatkozó szabályoknak az MI-hez való hozzáigazításáról rendelkezik.²⁷ Az alábbiakban részletesebben is ismertetem az MI Stratégiát, valamint az említett Fehér Könyvet, mivel ezek azok a szakmai anyagok, amelyek meghatározták a kodifikációs irányvonalat.

²² Az Európai Unió működéséről szóló szerződés 3. cikk (1) bekezdés b) pontja ugyanis kimondja, hogy az Európai Unió kizárólagos hatáskörébe tartozik a belső piac működéséhez szükséges versenyszabályok megállapítása, míg a 4. cikk (2) bekezdés a) pontja értelmében a tagállamokkal megosztott hatáskörrel rendelkezik a belső piac egészét illetően. E rendelkezésekből következően az Európai Uniónak valóban tág mozgástere van a belső piacot érintő szabályozás tárgyában.

²³ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2022/2065 rendelete

²⁴ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2022/1925 rendelete

²⁵ Lásd részletesebben SWD(2022) 147 final.

²⁶ Az Európai Adatstratégia két fontos pilléréként lépett hatályba 2023. szeptember 24-án az európai adatkezelési irányelvről és az (EU) 2018/1724 rendelet módosításáról szóló rendelet (adatkezelési irányelv – *European Data Governance Act*), valamint elfogadták a méltányos adathozzáférésre és -felhasználásra vonatkozó harmonizált szabályokról, valamint az (EU) 2017/2394 rendeletet és az (EU) 2020/1828 irányelv módosításáról szóló rendeletet (Adatrendelet – *Data Act*), ami 2025. szeptember 12-től lép hatályba.

²⁷ Európai Bizottság COM(2022) 496 final.

3.2 A 2018-as MI stratégia

A stratégia átfogó keretrendszert alkotott meg, amit kiegészítenek a tagállamok egyedi, nemzeti stratégiái. Utóbbiak az egyes befektetési szintekre és a végrehajtási intézkedésekre összpontosítanak.²⁸ 2020-ban Magyarország is megalkotta a saját nemzeti stratégiáját.²⁹

A szakmai anyagot erős gazdasági szemlélet jellemezte. Ez egyben ki is jelölte a fő gazdasági célt, az európai versenyképesség erősítését. Az EB kiindulópontja szerint egyre meghatározóbb jelentőséggel rendelkezik a gazdaságban az MI, ami magában rejti azt az igényt, hogy megfelelő uniós szintű keretrendszer jöjjön létre, különös tekintettel az éleződő globális versenyre.³⁰ Az Európai Unió meghatározó nemzetközi szerepéhez világszínvonalú kutatókra, laboratóriumokra, megfelelő mennyiségű és minőségű adatra van szükség.³¹ A versenyképesség megfelelő finanszírozása alapvető fontosságú, mivel az egyes globális versenytársak beruházási volumene már meghaladta az európaiat: Ázsiában 6,5-9,7 milliárd euró, Észak-Amerikában 12,1-18,6 milliárd euró, míg Európában csak 2,4-3,1 milliárd euró értékben történt beruházás.³² Az Európai Unió konzekvens az MI nyújtotta lehetőségek minél szélesebb körű kiaknázásában. Itt érdemes megemlíteni, hogy az MI kutatási és fejlesztési keretprogramok már 2004 óta részét képezik az egyes uniós szintű beruházásoknak. 2014 és 2017 között a Horizont 2020 kutatási és innovációs program keretében mintegy 1,1 milliárd eurós befektetés célozta az MI-t, különösen a *big data*, az egészségügy, a rehabilitáció, a közlekedés és az új technológia terén, de megemlíthetők még azok a szintén az MI-t érintő kezdeményezések, amelyek a neuromorfikus chipekre, a nagyteljesítményű számítógépekre, a kvantumtechnológiára vagy az emberi agy emulációjára irányultak.³³ A beruházások ösztönzésére a 2020-as évekre vonatkozó bizottsági elvárás szerint a beruházások összegének el kellene érniük évi átlagban a 20 milliárd eurót.³⁴ Az elvárás háttérében az a félelem húzódott meg, miszerint a beruházási volumen erősítése nélkül az Európai Unió az MI-alapú „megoldások egyszerű fogyasztójává” válna.³⁵ A versenyképesség erősítésének fontos további pillérei a társadalmi-

²⁸ Európai Bizottság COM(2018) 795 final (Közlemény I) 3.

²⁹ Lásd <https://digitalisjoletprogram.hu/files/2f/32/2f32f239878a4559b6541e46277d6e88.pdf> (2024.10.15.)

³⁰ Európai Bizottság COM(2018) 237 final/2 (Közlemény II) 2.

³¹ Közlemény II 2.

³² Uo. 5.

³³ Közlemény II. 6.

³⁴ Uo. 7.

³⁵ Uo. 8.

gazdasági változásokra történő felkészítés, valamint a megfelelő jogi és etikai keret biztosítása volt.³⁶

3.2.1 Uniós MI fogalmak

A stratégia saját MI fogalmat használt: az MI *„olyan intelligens viselkedésre utaló rendszereket takar, amelyek konkrét célok eléréséhez elemzik a környezetüket és – bizonyos mértékű autonómiával – intézkedéseket hajtanak végre.”*³⁷ Az MI-n alapuló rendszerek lehetnek szoftveralapúak, amelyek virtuálisan működnek, valamint olyanok, amelyek hardvereszközökbe építhetők be.³⁸

A rendeletjavaslat nem alkalmaz külön MI fogalmat, helyette az MI-rendszer jelenik meg fogalomként. A javaslat szerint az MI-rendszer *„olyan szoftver, amelyet az I. mellékletben felsorolt technikák és megközelítések közül egy vagy több alkalmazásával fejlesztettek, és amely az ember által meghatározott célkitűzések adott csoportja tekintetében olyan kimeneteket, például tartalmat, előrejelzéseket, ajánlásokat vagy döntéseket képes generálni, amelyek befolyásolják azt a környezetet, amellyel kölcsönhatásba lépnek.”*³⁹ Az Európai Parlament e meghatározást módosítani javasolta a következőre: az MI-rendszer *„olyan gép alapú rendszer, amelyet úgy terveztek, hogy különböző szintű autonómiával működjön, és amely explicit vagy implicit célok érdekében olyan kimeneteket, például előterjesztéseket, ajánlásokat vagy döntéseket képes generálni, amelyek befolyásolják a fizikai vagy virtuális környezetet.”*⁴⁰ Mindhárom ismertetett fogalom közös pontja, hogy olyan technológiai megoldásról van szó, amely valamilyen cél elérése érdekében fejti ki hatását, és ennek érdekében képes manipulálni a környezetét. A rendeletjavaslat definíciójából azonban eredetileg kimaradt az autonómiára történő utalás, ami a korábbi bizottsági munkákban – mint például a stratégiában – még szerepelt. Ebből a szempontból álláspontunk szerint szerencsésnek mondható az Európai Parlament módosító javaslata, amelyben az autonómia fogalma megjelent, mivel az autonóm működés az MI meghatározó tulajdonsága. Megjegyzendő, hogy az elfogadott MI rendelet MI-rendszer fogalmába visszakerült az autonómiára utalás. A rendelet értelmében MI-rendszer *„gépi alapú rendszer, amelyet különböző autonómiaszinteken történő működésre terveztek, és amely a bevezetését követően alkalmazkodóképességet tanúsíthat, és amely a kapott*

³⁶ Közlemény I melléklet 4.

³⁷ Közlemény I 1.; Közlemény II. 1.

³⁸ Közlemény II 1.

³⁹ Európai Bizottság COM(2021) 206 final 3. cikk 1. pont.

⁴⁰ Európai Parlament P9_TA(2023)0236 165. módosítási javaslata.

bemenetből – explicit vagy implicit célok érdekében – kikövetkezteti, miként generáljon olyan kimeneteket, mint például előrejelzéseket, tartalmakat, ajánlásokat vagy döntéseket, amelyek befolyásolhatják a fizikai vagy a virtuális környezetet.”⁴¹

A jól ismert római jogi regula szerint *omnis definitio in iure civile periculosa est: parum est enim, ut non subverti posset*. A jogászi hivatás szempontjából érthető az igény a letisztult, pontos fogalmak használata iránt, hiszen tudnunk kell, mit és hogyan szabályozunk. Az MI-ről azonban sajnos nincs egységesen elfogadott fogalom, ami azért is sajnálatos, mivel globális szinten megjelenő technológiáról van szó. Egy nem ország- vagy régióspecifikus jelenség esetében ideális esetben globális fogalmi keret alkalmazása tűnik optimális megoldásnak az egységes értelmezés miatt, jelen esetben azonban ez komoly hiátus. Felmerül azonban az a kérdés is: vajon az uniós fogalom meghatározás alkalmas lesz-e arra, hogy globális fogalom legyen, vagy ez is csak egy további meghatározás lesz az MI definíciók tengerében? Némi malíciával kifogásolhatjuk azt is, hogy az MI rendelet elfogadásáig, legalább három különböző fogalommal rendelkezünk, és a tényleges szám ennél még nagyobb, ha figyelembe vesszük a többi szakmai testület szakmai anyagait.

3.2.2 Adatvédelem és MI

Bármennyire is közhelyes, mégis szükséges megemlíteni, hogy az MI fejlesztése rendkívül adatigényes. Minél több adat áll rendelkezésre, az MI annál jobban fel tudja tárni az egyes adatok közötti összefüggéseket. Ennek oka az MI működési sémájában van, mivel a környezetet adatokként észleli, és ezek alapján lép működésbe az algoritmus.⁴²

Erre figyelemmel az EB fontosnak tartotta az adatokhoz való hozzáférés biztosítását. E téren a stratégia fontos eleme volt a közszférához és az egyes közfinanszírozásból megvalósuló kutatások eredményeihez (pl. úrtechnológia) kapcsolódó adatok hozzáférhetőségének biztosítása. Célként jelenik meg továbbá a hozzáférhető adatok körének bővítése a magánszemélyek adataival.⁴³

A stratégia ezzel összefüggésben nem kívánta radikálisan átalakítani a hatályos adatvédelmi szabályozást. Az EB továbbra is GDPR szabályozási

⁴¹ MI rendelet 3. cikk 1. pont.

⁴² Közlemény I 7.

⁴³ Közlemény II 12–13.

rezsímjére tekint az adatvédelmet érintő bizalom alapjaként, ami szigorú szabályokkal védelmezi az érintettek jogait.⁴⁴

Jelenkorunk digitalizációjával, illetve az ennek részét képező – adatvédelmi jelentőséggel is bíró – dataizmussal összefüggésben jelenik meg talán a legérzékletesebben az a dilemma, miszerint az emberi magatartás erkölcs által vezérelt, több döntésünk mögött meghúzódik az erkölcsileg értelmezhető kérdés: mit tegyünk, helyes-e, amit tenni szándékozunk? Nyilvánvalóan a digitalizáció automatizmusa nem rendelkezik ilyen erkölcsi megalapozottságú döntési mechanizmussal, emiatt tekinthető igazán kardinálisnak annak egyértelmű és világos szabályozása, hogy a technológia sikeres fejlesztéséhez szükséges adatbázist milyen jogi keretek között lehet építeni, illetve fejleszteni.⁴⁵

3.2.3 Etikai keret

A stratégia indokoltnak tartotta etikai iránymutatás kidolgozását is, ami az EU Alapjogi Chartáját veszi figyelembe.⁴⁶ Az etikai megközelítés annyiban túlmutat önmagán, hogy a 2020-ban kiadott Fehér Könyv megállapítása szerint az MI-ágazatnak az európai értékeken, az alapjogokon kell alapulnia, amelynek része az emberi méltóság és magánélet védelme.⁴⁷ Az „európai értékek” körének és tartalmának meghatározása szükségszerűen tartalmaz etikai elemeket, így kodifikációs szempontból azt tapasztaljuk, hogy a stratégia, valamint a Fehér Könyv is olyan értékválasztáson alapuló szabályozást vetített előre, amelynek fajsúlyos elemét képezik az etikai megfontolások.⁴⁸

Az etikai megközelítés jelentőségét mutatja a 2019-es MI összehangolt terv is,⁴⁹ amelyre a 2018-as két bizottsági közlemény összefoglalójaként tekinthetünk. Az összehangolt terv egyik célkitűzése szerint: *„Európa váljon a világ vezető régiójává a korszerű, etikus és biztonságos AI fejlesztése és alkalmazása terén, a globális összefüggésben előmozdítva egy emberközpontú megközelítést.”*⁵⁰ Az etikai szempont azért ennyire hangsúlyos, mivel olyan garanciaként tekint rá az EB, amely képes biztosítani az alapjogok védelmét. Álláspontunk szerint – bár a szakmai anyagok következetesen az etika fogalmát alkalmazzák –, érdemes arra

⁴⁴ Közlemény I 7.

⁴⁵ Lásd Rasch 2022. 45–50.

⁴⁶ Közlemény II 18.

⁴⁷ Európai Bizottság COM(2020) 65 final (Fehér Könyv) 2.

⁴⁸ Az Európai Bizottság által 2021 áprilisában benyújtott, az MI-re vonatkozó rendeletjavaslat implementál is egyes etikai megközelítéseket.

⁴⁹ Az összehangolt terv a Közlemény I mellékletében volt található.

⁵⁰ Közlemény I melléklet 1.

tágabb összefüggésben tekinteni, mivel az e körben vizsgált elemek, mint például a korábban említett „európai értékek” mögött jelentős erkölcsi háttér is meghúzódik.

Az etikai keret körében lehet tetten érni leginkább az uniós jogalkotási folyamat neuralgikus pontját. A szabályozás célja az európai versenyképesség megerősítése oly módon, ami az emberi méltóság és magánélet védelmét, valamint etikai megfontolásokon alapuló szempontokat egyszerre kívánja érvényre juttatni. Érdekes és messzire vezető kérdés, miként lehet biztosítani kontinensünk világvezető szerepét az MI technológiában az alapvető jogok és európai értékek széleskörű védelmével úgy, hogy a globális versenytársaink nem feltétlenül fektetnek akkora hangsúlyt saját szabályozásuk során az alapvető jogok és az MI kapcsolatára olyan magas szinten, ahogyan azt az uniós jogalkotás teszi.

3.2.4 Jogi keret

A stratégia a jogi szabályozás körében érthető módon még nem tartalmazott részletes, szövegszerű javaslatot, inkább a főbb sarokpontokat határozta meg, amelyek úgy ösztönzik az MI fejlesztéseket, hogy közben megfelelő választ tudnak adni a felmerülő aggályokra (például kiberbiztonság).⁵¹ A stratégia önmagában nem vetített előre a hatályos jogszabályi környezetet alapjaiban érintő módosítást. Meghatározó volt az az álláspont, miszerint nem indokolt érdemben felülvizsgálni az adatvédelemre, a magánélet védelmére, a fogyasztóvédelemre, valamint a versenyjogra vonatkozó szabályokat.⁵² Ennek alapján 2018-ban olyan uniós jogalkotással lehetett számolni, amely bár jelentős horderejű lehet az MI ágazat tekintetében, de nem jár az uniós jog fundamentális változásával, inkább a meglévő joganyag finomhangolását vetítette előre a megváltozott technológiai környezetre való reakció miatt.

⁵¹ E téren említhető meg az EU kiberbiztonsági tanúsítvány rendszere, amelynek körében a magyar törvényalkotó módosította az állami és önkormányzati szervek elektronikus információbiztonságáról szóló 2013. évi L. törvényt, elfogadta a Szabályozott Tevékenységek Felügyelete Hatóságáról szóló 2021. évi XXXII. törvényt, valamint 2023. május 15-én kihirdették a kiberbiztonsági tanúsításról és a kiberbiztonsági felügyeletről szóló 2023. évi XXIII. törvényt. Ezt azonban 2025. január 1-től hatályon kívül helyezte a Magyarország kiberbiztonságáról szóló 2024. évi LXIX. törvény. Uniós szinten az 526/2013/EU rendeletet hatályon kívül helyezte a 2019/881 EU rendelet.

⁵² Közlemény I melléklet 19–21.

3.3 A Fehér Könyv

Az EB a 2020-as Fehér Könyvében a „*bizalmi ökoszisztéma*” címszó alatt dolgozta ki az MI szabályozására vonatkozó keretrendszer alapjait. Miként a címszó is jelezte, e téren kulcskérdésként jelent meg a bizalom erősítése, ami következetes folytatása a korábban kiadott MI stratégiának, valamint a HLEG későbbiekben ismerttetendő, 2019-es iránymutatásának.

A szabályozási koncepció megállapítása szerint, annak ellenére, hogy nincs egységes európai szabályozási keret, nem beszélhetünk *ex lex* állapotról, mivel az MI fejlesztőinek, illetve alkalmazóinak meg kell felelniük a hatályban lévő uniós normák előírásainak, különös tekintettel a fogyasztóvédelemre, a termékbiztonságra és -felelősségre, valamint az adatvédelemre. Ezzel összefüggésben mondták ki garanciális értelemben, hogy a fogyasztók ugyanolyan szintű „*biztonságot és jogokat*” várnak el egy terméktől vagy rendszertől, függetlenül attól, hogy az MI-alapú vagy sem.⁵³

A Fehér Könyv e téren már tartalmazta a későbbi rendeletjavaslat alapját is képező kockázatalapú megközelítést, amit összekapcsolt a bizalom kérdéskörével.⁵⁴ A kodifikáció főbb nehézségeit az MI sajátos működésére (például feketedoboz-hatás) vezette vissza, aminek következtében az MI működése bizonyos mértékig átláthatatlan és akár kiszámíthatatlan, ezek viszont alkalmasak lehetnek arra, hogy bizalmatlanságot tápláljanak a fogyasztók részéről. A szabályozási nehézségek között került terítékre továbbá az autonóm működés is.⁵⁵

3.3.1 Jogi keret

A jogi keret megadása során kettős elvárás fogalmazódott meg: egyrésztől ne legyen túlzottan előíró jellegű, másrésztől a szabályozási logika kockázatalapú legyen. Ez a két elvárás szorosan kapcsolódik egymáshoz, mivel a kockázat nagysága határozza meg a beavatkozás mértékét, így azt is, hogy egyes rendelkezések mennyire előíró jellegűek. E téren a hangsúly az arányosságon volt, valamint az egyes MI-alkalmazások kockázatalapú besorolásán. Itt már szerepeltek a „*nagy kockázatú, magas kockázatú*” (*high risk*) kitételek. Elvi értelemben kimondták azonban, hogy amennyiben egy MI-alkalmazás nem minősül nagy kockázatúnak, akkor is kiterjed rá a

⁵³ Fehér Könyv 12.

⁵⁴ Uo. 13.

⁵⁵ Uo. 14–15.

hatályos uniós szabályozás, azaz nem lehet szó semmiféle *ex lex* állapotról.⁵⁶

A Fehér Könyv a magas kockázatú MI-alkalmazások esetében bevezetett egy négy elemből álló, kumulatív feltételrendszert. Az első feltétel ágazatspecifikus megközelítést tartalmazott, ami magában foglalta azokat az MI alkalmazásokat, amelyeket olyan ágazatokban használnak, ahol „jelentős kockázat” (*significant risk*) várható, ennél fogva magas kockázatúként kell kezelni. E logikai megközelítés majdnem szükségszerűnek tekinthető, mivel a kockázatalapú normaalkotás első lépése magának a kockázatoknak a feltárása – így érthető, hogy az EB elsősorban azokon a területeken kívánt beavatkozni, ahol várhatóan a kockázat is magas. Nem tartalmazott azonban a Fehér Könyv pontos meghatározást arról, mi minősül jelentős kockázatnak, kizárólag néhány példát említett: egészségügyi ellátás, közlekedés, energiaszektor, a közszféra egyes részei (igazságszolgáltatás, társadalombiztosítás, foglalkoztatási szolgáltatások).⁵⁷ Az említett példák, valamint a jelentős kockázat kitétel arra engedett következtetni, hogy ebben az esetkörben olyan kockázatokról beszélhetünk, amelyek meghaladják a mindennapi étellel járó, szokásos mértékű kockázatot.

A második feltétel a jelentős kockázatú ágazaton belül vizsgálta a kérdéses MI-alkalmazás használatának módját, és azt, hogy ez a használati mód jelentős kockázatúnak minősülhet-e. A második feltétel ezzel kitágította a jelentős kockázatot, mivel a kockázat meglétét nemcsak egy adott ágazatra vetítette ki, hanem azon belül az egyes MI-alkalmazások használatára is. Ebből következik, hogy a Fehér Könyvben felvázoltak szerint nem volt elegendő egy MI-alkalmazás magas kockázatú kategóriába sorolásához az, hogy olyan ágazatban használják, amely jelentős kockázattal jár, hanem magának az MI-alkalmazás használati módjának is jelentős kockázatúnak kellett lennie. Annak eldöntéséhez, hogy az alkalmazási módja jelentős kockázattal jár, az érintettekre gyakorolt hatást kellett értékelni.⁵⁸

A harmadik és negyedik feltétel kivételeket tartalmaztak, így annak ellenére magas kockázatúnak minősülhetett egy MI-alkalmazás, hogy esetükben nem beszélhettünk sem jelentős kockázatú ágazatról, sem jelentős kockázatú alkalmazásról.⁵⁹

⁵⁶ Fehér Könyv 21.

⁵⁷ Uo. 21.

⁵⁸ Fehér Könyv 22.

⁵⁹ Uo. 22.

Az MI-alkalmazások kockázatalapú besorolásán kívül további normaalkotási feladatként merült fel az egyes szabványok megalkotásának lehetősége. Ennek érdekében hat szempontot (a rendszerek tanításához használt adatok; adat- és nyilvántartás-megőrzés; tájékoztatás; stabilitás és pontosság; emberi felügyelet; egyes konkrét MI-alkalmazásokra vonatkozó egyedi követelmények) emeltek ki, amelyeket a HLEG munkájára figyelemmel határozott meg az EB.⁶⁰

A Fehér Könyv a nem nagykockázatú MI-alkalmazásokat is beemelte a szabályozási keretébe az „önkéntes címkézési rendszer” (*voluntary labelling scheme*) javasolt bevezetése útján. A nem nagykockázatú MI-alkalmazások esetében ugyanis lehetőségként jelent meg, hogy az érintett gazdasági szereplők átvegyék a nagykockázatú MI-alkalmazásokra vonatkozó szabályozási rezsimet, vagy saját szabályrendszert vezethessenek be, ami hasonlít a nagykockázatra. E javaslat alapvetően a bizalom erősítését szolgáló tényezőként értékelhető.⁶¹

A fent ismertetett szabályozási javaslat eredményes alkalmazása érdekében a Fehér Könyv szükségesnek tartotta továbbá egy uniós szintű irányítási rendszer kialakítását is. Ezzel összefüggésben az uniós szinten hagyományosnak mondható célkitűzések fogalmazódtak meg: információ megosztásának erősítése, jó gyakorlat megosztása, új trendek detektálása, valamint speciálisan a szabványokkal és tanúsítványokkal kapcsolatos feladatok ellátása.⁶² Hasonló jellegű irányítási modellek találhatók meg többek között a fogyasztóvédelem, vagy az adatvédelem területén, azaz már jól ismert intézkedési csomagot állítottak össze.

A Fehér Könyv részletesebben foglalkozott az európai termékbiztonsággal, mivel az MI kapcsán felmerült egyes felelősségi kérdéseket rendezetlennek tartotta, ami önmagában is kockázatként értékelhető. Ennek oka, hogy a jelenlegi termékbiztonsági szabályozás főszabálya szerint a forgalomba hozott termékért a gyártó viseli a felelősséget. Arra azonban nincs megnyugtató válasz, hogy amennyiben a gyártótól eltérő személy utólag valamilyen MI-t rendel ehhez a termékhez, akkor ki viseli a felelősséget.

A Fehér Könyvet taglaló rész lezárásaként megemlíthetjük, hogy az itt ismertetett uniós szabályozási keretek túlmutatnak az európai kontinensen, mivel az uniós jogalkotás alapját képező egyes elvek megtalálhatóak az OECD ajánlásában is, ami szintén a megbízható (*trustworthy*) MI-t helyezi előtérbe. Az említett ajánlás egyébként külön MI-rendszer fogalmat is

⁶⁰ Uo. 22–27.

⁶¹ Uo. 29.

⁶² Fehér Könyv 29–30.

használt, ezzel hozzájárulva ahhoz a korábban említett hiányossághoz, miszerint nem létezik univerzális fogalom, hanem a különböző aktorok saját fogalmaikat használják ugyanarra a technológiára. Az ajánlás kapcsán azonban azt is érdemes megemlíteni, hogy az alapelvei között megjelent az emberközpontúság, ami magában foglalja a demokratikus értékek, a jogállam és az alapvető jogok tiszteletben tartását. További alapelvei az átláthatóság, a megmagyarázhatóság, a stabilitás. Ezek az uniós szakmai anyagokból is jól ismert elvek, szempontok, azaz – bár sokrétű fogalmi megközelítések vannak –, léteznek olyan értékek, amelyekről – úgy tűnik – konszenzus van.⁶³

3.4 A felülvizsgált MI stratégia

A 2018-ban közzétett stratégia az időközben bekövetkezett változások miatt egyes részeiben felülvizsgálatra szorult. A főbb kiindulópont változatlanul az emberközpontú és megbízható MI-alkalmazások előmozdítása volt, valamint továbbra is célként szerepelt az Európai Unió „világszínvonalú” központtá tétele az MI alkalmazásában. A főbb kihívásokat továbbra is a biztonság, valamint az alapvető jogok viszonyrendszerében jelölték meg.⁶⁴

A kodifikáció sarokpontjai szintén változatlanok maradtak: a megjelenő egyes kockázatokra nem ad a hatályos joganyag megnyugtató választ, emiatt szükséges a szabályozás. A kodifikációs beavatkozás nem lehet általános jellegű, azaz csak ott indokolt új norma alkotása, ahol az feltétlenül szükséges. A jövőbeni szabályozásnak kockázatalapúnak kell lennie, ahol a hangsúly a nagy kockázatúnak besorolt MI-alkalmazásokra vonatkozó részletszabályokon van.⁶⁵

3.5 HLEG

Figyelemmel arra, hogy az EB rendeletjavaslatát megalapozó dokumentumok felhasználták a 2018-ban felállított HLEG szakmai anyagait, indokoltnak tartjuk e szakmai anyagok főbb megállapításainak ismertetését. A szakértői csoport az MI-re vonatkozó etikai iránymutatásában (Iránymutatás) dolgozta ki a megbízható MI kereteit,

⁶³ OECD, Recommendation of the Council on Artificial Intelligence, OECD/LEGAL/0449 7–8.

⁶⁴ Európai Bizottság COM(2021) 205 final (Közlemény III) 1–5.

⁶⁵ Közlemény III 6–9.

ami a Fehér Könyv egyik fontos alapja volt. A szakértői megközelítés három pilléren nyugodott. E szerint egy MI-alkalmazás abban az esetben megbízható, ha az jogszerű (*lawful*), etikus (*ethical*) és stabil (*robust*).⁶⁶ Az Iránymutatás nem terjedt ki a jogszerű MI-alkalmazás vizsgálatára, ami egyben azt is jelentette, hogy az uniós jogalkotási logika először az etikai kérdések rendezését tartotta irányadónak, és ennek ismeretében alakították ki az MI-re vonatkozó jogi keretet.

3.5.1 Etikai keret

Az etikai megközelítés felölelte az MI-alkalmazás teljes életciklusát (fejlesztés, használat), mindezt erős alapvető jogi bázisra helyezve. Érdemes hangsúlyozni, hogy az etikai megközelítés nem független a jogi háttértől, mivel maga az Iránymutatás is rögzítette, hogy az etikai megközelítés részét képezik az alapvető jogok, amelyeknek a forrásait is feltüntette: az EU alapító szerződésai, az EU Alapjogi Chartája, valamint a nemzetközi emberi jogban rögzített alapvető jogok.⁶⁷

Hangsúlyosan jelent meg az emberi méltóság tiszteletben tartása, mivel az MI-alkalmazásokkal szemben támasztott elvárás volt az emberek testi és szellemi épségének, identitásának tiszteletben tartása. Másik fontos alapjogi szempont az egyén szabadságának biztosítása volt. Az MI viszonylatában ez az egyének döntési autonómiájának tiszteletben tartását jelentette azzal, hogy ez kiterjed a tisztességtelen manipulációtól való tartózkodásra is. Megjelent továbbá szempontként a jogállamiság és a demokrácia is. Ezek szorosan kapcsolódnak az előbbihez annyiban, hogy itt is az egyéni döntések minél szélesebb körű védelme jelenik meg a demokratikus folyamatok, az emberi döntések sokszínűségének tiszteletben tartása biztosításával. A negyedikként említhető szempont az egyenlőség és a szolidaritás volt. Ez az emberi méltósághoz tartozó speciális esetkör, amelynek keretében külön elvárás, hogy az MI-alkalmazások használata nem járhat méltánytalanul elfogult (*unfairly biased*) eredménnyel. A végezetül megemlítendő szempont a polgárok jogaira vonatkozott. Ennek keretében az MI-alkalmazásokkal szembeni elvárás volt e jogok hatékony gyakorlásának fokozása, illetve az MI alkalmazásából eredő negatív hatások kiszűrése.⁶⁸

⁶⁶ HLEG: *Megbízható mesterséges intelligenciára vonatkozó etikai iránymutatás* (HLEG Iránymutatás). 2019. 2-10.

⁶⁷ Uo. 12.

⁶⁸ HLEG iránymutatás 13-14.

A fenti szempontok összegzéseként az Iránymutatás négy etikai elvet állapított meg: az emberi autonómia tiszteletben tartását, a kár megelőzését, a méltányosságot, valamint a megmagyarázhatóságot.⁶⁹

Az emberi autonómia a döntési szabadság és a demokratikus folyamatok korábban ismertetett logikáját követte.⁷⁰ A kár megelőzésének elve az emberi méltóság és a testi, szellemi épség védelmére vonatkozott, mivel rögzítette, hogy az MI-alkalmazás nem okozhat kárt, bekövetkezett kárt nem súlyosbíthat, illetve nem lehet negatív hatással az emberekre. Pozitív oldalról megközelítve ez az elv azt mondta ki, hogy az MI-alkalmazásoknak biztonságosnak kell lenniük.⁷¹ A méltányosság elve magában foglalja méltánytalan torzítás (*unfair bias*), a megkülönböztetés (*discrimination*), a megbélyegzés (*stigmatisation*), valamint a megtévesztés tilalmát. Pozitív oldalról esélyegyenlőséget javító kötelezettségként jelenik meg, mivel elvárás az oktatáshoz, a termékekhez és szolgáltatásokhoz való hozzáférés javítása. Az MI-vel szemben elvárásként fogalmazódott meg az eszközök és célok arányossága, valamint az egyensúly a versengő érdekek és célkitűzések között. Fontos szempont, hogy az MI-alkalmazást vagy az ilyen rendszereket üzemeltető személynek azonosíthatónak, a döntéshozatali folyamatoknak megmagyarázhatónak kell lenniük a hatékony jogorvoslat biztosítása érdekében.⁷² A megmagyarázhatóság elve a bizalmon alapul. E szerint a megmagyarázhatóság tulajdonképpen tájékoztatási kötelezettséget jelent abból a célból, hogy a felhasználók fel tudják mérni az egyes MI-alkalmazások lehetséges képességeit, célját, ideértve azt is, hogy az egyes döntések is megmagyarázhatóak legyenek. Ezt az elvet a feketedoboz-hatás visszاسzorítása miatt találta indokoltnak az Iránymutatás.⁷³ Megmagyarázhatóság alatt azt értette az Iránymutatás, hogy az adott MI-eszköz egy laikus számára is érthető (*intelligible*) legyen, annak működését el lehessen magyarázni szakmai kifejezések használata nélkül is.⁷⁴ Érdemes felhívni a figyelmet arra, hogy az elvek nem alkottak ellentmondásmentes, egységes rendszert, mivel logikailag nem volt kizárt, hogy az egyes elvek egymással versengjenek. Erre a tényre a szakértők is felhívták a figyelmet.⁷⁵

⁶⁹ Uo. 14.

⁷⁰ Uo. 15.

⁷¹ Uo. 15.

⁷² Uo. 15–16.

⁷³ HLEG Iránymutatás 16.

⁷⁴ HLEG: *The Assessment List for Trustworthy Artificial Intelligence*. 2020. 26. DOI: <https://doi.org/10.2759/002360>

⁷⁵ HLEG Iránymutatás 16–17.

4.0 Összegzés

Az Európai Bizottságnak az MI-re vonatkozó jogi megközelítése három pilléren nyugodott: a biztonság, a kockázatalapú megközelítés, illetve a felelősség. Álláspontunk szerint a három pillér közül a biztonságra vonatkozó elvárások a legjelentősebbek, mivel ezekből következik a másik kettő. A biztonságból több fontos célkitűzés is fakad, úgy mint az uniós szakmai anyagokban fellelhető megbízható MI használatának elősegítése. E célkitűzés eredményes megvalósításának keretében szükséges biztosítani a fogyasztói ismeretek bővítését az érintett technológiáról. Ez annyit takar, hogy a fogyasztók legyenek tudatában annak, ha MI-alapú eszközt használnak. A biztonság erősítésének a tájékoztatáson kívül másik fontos eleme a bizalom megteremtése. Ez mindenképp a megmagyarázhatóságot, valamint az átláthatóságot foglalja magában, mivel ezek nélkül nem valószínű a felhasználói bizalom előmozdításának esélye.

A biztonság garantálásának egyik módja és egyben az uniós jogalkotás második pillére az egyes MI-alapú eszközök kockázatalapú megközelítése. Ez egyrészt – a szóba jöhető kockázatok elemzése miatt – hozzájárult a jogalkotási folyamat során a főbb szabályozási kihívások helyes felismeréséhez, másrészt pedig lehetővé tette olyan differenciált szabályozási koncepció megvalósítását, amely kellően rugalmas ahhoz, hogy biztosítani tudja az Európai Unió meghatározó szerepét az MI-t érintő fejlesztés és kutatás területén a megfelelő jogi védelemmel egyidejűleg.

A biztonság és a kockázatalapú megközelítés szükségszerűen vezet el a felelősségi kérdésekhez. A bevezetni javasolt irányítási rendszer, illetve szabványok előtérbe kerülése komoly gyakorlati segítséggel járhatnak, ami a tanulmányunk elején említett „jogász nélküli jog” világa felé történő lépésként értékelhető, azonban ezek önmagukban nem képesek kiváltani a klasszikus jogi szabályozást. Érdeemes még e téren felhívni a figyelmet az etikai szempontokra, mivel ezek nagyban befolyásolták a rendeletjavaslat megszületését. Az MI-t érintő etikai megfontolások amiatt is tekinthetjük unikálisnak, mivel az uniós szakmai anyagok világossá tették, hogy ennek részét képezik egyes alapvető jogi megfontolások, emiatt a jog és az etika között szoros kapcsolat volt tetten érhető.

A jogi szabályozás kapcsán az EB legfontosabb tézise szerint nem volt szükség a hatályos jogszabályi környezet szélesspektrumú megváltoztatására. Sőt az EB az egyes jogterületeken – gondolhatunk itt az alapvető jogokra, a fogyasztóvédelemre, az adatvédelemre, a termékbiztonságra – az elért eredmények megtartását vélte indokoltnak,

mivel a bizottsági álláspont szerint ezek az eredmények olyan értékeket képviselnek, amelyek megőrzése fontos az Európai Unióban. Ez az álláspont előrevetítette azt, hogy noha nagyvolumenű MI-t érintő szabályozás várható, ami számos uniós és tagállami jogforrást fog érinteni, összességében azonban inkább beszélhetünk egyfajta technológiai változás folytán szükséges finomhangolásról, semmint a hatályos uniós jog teljeskörű újragondolásáról.

Felhasznált irodalom

Birher Nándor: *A modern technológiák szabályozásának változásai: Theoria versus praxis, etika versus protokoll*. In: Homicskó Árpád Olivér (szerk.): *A digitalizáció hatása az egyes jogterületeken*. KRE ÁJK, Budapest, 2020.

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

Forgács Imre: Az Európai Tanács és a jogalkotás. Néhány szkeptikus megjegyzés a Brexit ürügyén. *Jogtudományi Közöny*, 2016/5.

Keserű Arnold: *A 21. századi technológiai változások hatása a jogalkotásra. Képes-e lépést tarani a jog a változó világgal?* Dialóg Campus, Budapest, 2020.

Klein Tamás – Tóth András (szerk.): *Technológia jog – Robotjog – Cyberjog*. Wolters Kluwer, Budapest, 2018. [https://uj.jogtar.hu/#doc/db/195/id/A18Y1766.YOV/ts/10000101/\(2024.02.10.\)](https://uj.jogtar.hu/#doc/db/195/id/A18Y1766.YOV/ts/10000101/(2024.02.10.))

Miskolczi Bodnár Péter: *A 3D nyomtatás és más új technológiák hatása a kereskedelmi jogalkotásra* In: Homicskó Árpád Olivér (szerk.): *A digitalizáció hatása az egyes jogterületeken*. KRE ÁJK, Budapest, 2020.

Parti Tamás: MI és Mi – jogalkotás és jogalkalmazás – hálózati szabályozás. *Közjegyzők Közönye* 2019/1.

Rasch, Miriam: *Súrlódás. Etika a dataizmus korában*. Typotex Kiadó, Budapest, 2022.

Sartor, Giovanni: Cognitive automata and the law. *Working Paper EUI LAW*. 2006/35. <https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/6423/LAW-2006-35.pdf> (2024. november 30.)

Serák István: Polgári jog és civiljogi jogalkotás a globalizáció korában és a jogrendszerek versenyében. *Iustum Aequum Salutare* 2/2016.

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

Udvary Sándor: *A non-humán ágensek (intelligens rendszerek) jogi szabályozása – robotok, dedikált rendszerek (önvezető autók)*. In: Homicskó Árpád Olivér (szerk.): *A digitalizáció hatása az egyes jogterületeken*. KRE ÁJK, Budapest, 2020.

Wiener, B. Jonathan: The regulation of technology, and the technology of regulation. *Technology in Society*, 2–3/2004., DOI: <https://doi.org/10.1016/j.techsoc.2004.01.033>

Dr. Zanathy Anna (ORCID: 0009-0005-5415-1474)

ELTE ÁJK Magyar Állam- és Jogtörténeti Tanszék

Témavezető: Dr. Gosztonyi Gergely, habil. egyetemi docens

DOI: <https://doi.org/10.55052/themis.2024.2.184>

A közösségi média platformok jogi meghatározásának nehézségei a DSA előtt és alatt

(The difficulties to define social media platforms before and under the DSA)

Absztrakt

A közösségi médiaplatformok a kezdetektől fogva különös kihívások elé állították a jogalkotót. Az Eker. irányelv nem volt alkalmas a közösségi médiaplatformok hatékony szabályozására, a platformok irányelvben elfoglalt helye nyitott kérdés maradt. Bár az EUB a döntéseivel igyekezett választ adni a szabályozási hiányosságokra, döntései gyakran a meglévő jogi keret korlátait emelték ki, mintsem hogy megoldották volna azokat. Ezt felismerve az európai jogalkotó elfogadta a digitális szolgáltatásokról szóló rendeletet, ami – többek között – definiálta a platform fogalmát és annak a digitális világban kitűzött helyét. Ez az írás amellet foglal állást, hogy a DSA nem értette meg a közösségi médiaszolgáltatások sokszínű és változó jellegét. Ellentmondásos rendelkezései bizonytalanságot teremtenek azzal kapcsolatban, mi számít platformnak, és hogyan illeszkednek a közösségi médiaplatformok ebbe a szabályozási keretbe.

Kulcsszavak: internet szabályozás, platform, Eker. irányelv, DSA, digitális szolgáltatásokról szóló rendelet, közösségi médiaplatformok, Facebook

Abstract

Social media platforms have posed unique challenges to legislators since their emergence. The E-commerce directive was not designed to regulate these platforms effectively, leaving questions about their status unresolved. Although the CJEU sought to clarify the directive's application through its jurisprudence, its efforts often highlighted the limitations of the existing legal framework rather than providing definitive solutions. Recognizing these shortcomings, the European legislator introduced the Digital Service Act to define the roles and obligations of platforms in the digital environment. This article contends that the Digital Service Act failed to fully

comprehend social media services. It includes conflicting provisions regarding the definition of platforms, creating uncertainty about what constitutes a platform and how social media platforms fit into the regulatory framework.

Keywords: *internet regulation, platform, E-commerce directive, DSA, Digital Service Act, social media platforms, Facebook*

1. Bevezetés

Felismerve a társadalomra gyakorolt mélyreható hatásukat, a jogalkotók már a megjelenésüktől kezdve igyekeztek szabályozni a közösségi médiaplatformokat. Az Európai Unióban eredetileg rendelkezésre álló jogszabály, nevezetesen a belső piacon az információs társadalommal összefüggő szolgáltatások, különösen az elektronikus kereskedelem, egyes jogi vonatkozásairól szóló 2000/31/EK irányelv¹ (a továbbiakban: Eker. irányelv) azonban nem volt alkalmas a közösségi médiaplatformok hatékony szabályozására. Mivel az irányelv akkor készült, amikor a közösségi média még nem létezett a mai formájában, a platformoknak az Eker. irányelvben elfoglalt helye nyitott kérdés maradt. Az Európai Unió Bírósága (a továbbiakban: EUB) döntéseiben igyekezett ezen szabályozási hiányosságra választ adni. Az EUB próbálkozásai azonban végeredményben hiábavalónak bizonyultak, hiszen sem a döntések száma, sem pedig azok konzisztenciája nem volt elegendő ahhoz, hogy kellő jogbiztonságot nyújtsanak az online szolgáltatóknak és azok felhasználóinak. Ezt felismerve az európai jogalkotó elfogadta a digitális szolgáltatások egységes piacáról és a 2000/31/EK irányelv módosításáról szóló 2022/2065/EU rendeletet (a továbbiakban: DSA), ami többek között definiálta a platform fogalmát és meghatározta annak az információs társadalommal összefüggő szolgáltatások között betöltött helyét. Bár a DSA vitathatatlanul kiemelkedő mérföldkőnek tekinthető, ez az írás amellett foglal állást, hogy a DSA nem értette meg a közösségi mediaszolgáltatások sokszínű és változó jellegét. Ennek eredményeként a DSA továbbra is ellentmondásos rendelkezéseket tartalmaz a platformok meghatározásáról, ami bizonytalanságot teremt azzal kapcsolatban, mi számít platformnak, és hogyan illeszkednek a közösségi médiaplatformok ebbe a szabályozási keretbe.

¹ Az Európai Parlament és a Tanács 2000/31/EK irányelve (2000. június 8.) a belső piacon az információs társadalommal összefüggő szolgáltatások, különösen az elektronikus kereskedelem, egyes jogi vonatkozásairól Hivatalos Lap L 178, 17/07/2000, 0001–0016.

2. Közösségi médiaplatformok az Eker. irányelv tükrében

Az Eker. irányelvet 2000. június 8-án fogadták el, és 2000. július 17-én lépett hatályba. Az irányelv elfogadásának több célja volt: (i) világos és kellően átfogó szabályozási keret biztosítása az elektronikus kereskedelem belső piacon megvalósuló aspektusainak rendezéséhez; és (ii) jogi keret megteremtése az információs társadalommal összefüggő szolgáltatások tagállamok közötti szabad mozgásának biztosítása érdekében.² Az Eker. irányelv "az akkori [2000-ben fennálló] problémák megoldására törekedett, amelyeket a digitalizáció egyre gyorsabb fejlődése váltott ki. Miközben a modern társadalom az úgynevezett információs társadalommá alakult át, ennek megfelelően gazdasági tevékenységek új formái, például az online kereskedelem és az online kutatási eszközök, amelyeket együttesen "információs társadalmi szolgáltatásoknak" nevezünk, alakultak ki".³

Az Eker. irányelv volt az első olyan, európai uniós szinten elfogadott jogi aktus, amely az információs társadalommal összefüggő szolgáltatók (*information society service provider*, a továbbiakban: ISSP) magatartását szabályozta. Az ISSP minden olyan természetes vagy jogi személyre vonatkozott, aki vagy amely valamilyen szolgáltatást nyújtott, általában díjazás ellenében, távolról, elektronikus úton és a szolgáltatás igénybe vevőjének egyéni kérésére. Az információs társadalommal összefüggő szolgáltatások közé tartoztak azok a szolgáltatások is, amelyekért nem maguk a felhasználók fizettek a szolgáltatóknak, hanem a honlapokon elhelyezett hirdetésekből származó bevételekkel.⁴

Az Eker. irányelv 4. szakasza az úgynevezett közvetítő szolgáltatók felelősségét szabályozta.⁵ Az Eker. irányelv szerkezete és megfogalmazása, valamint az EUB ítélkezési gyakorlata⁶ értelmében a közvetítő szolgáltatók az ISSP-k egyik alkategóriáját képezték, és három információs társadalommal összefüggő szolgáltatást nyújtottak: (i) egyszerű továbbítás (*mere conduit*); (ii) tárhelyszolgáltatás (*hosting*); és (iii) gyorsítótárolóban történő rögzítés (*caching*). A *caching* szolgáltatók olyan ISSP-kre utaltak, amelyek biztosították a szolgáltatás igénybe vevője által küldött

² Eker. Irányelv, 1. cikk.

³ Schulte-Nölke – Rüffer – Nobrega – Wiewórowska-Dagalska 2020, 14.

⁴ C-291/13, *Sotiris Pappasavvas kontra O Fileleftheros Dimosia Etairia Ltd, Takis Kounnafi és Giorgos Sertis*, ECLI:EU:C:2014:2209, 30.; C-352/85, *Bond van Adverteerders és társai*, EU:C:1988:196, 16.; C-51/96 és C-191/97, *Deliège*, EU:C:2000:199, 56. és C-484/14, *Tobias Mc Fadden kontra Sony Music Entertainment Germany GmbH*, EU:C:2016:689, 41–42.

⁵ Cousin – Sordet 2009, 217.

⁶ C-291/13, *Sotiris Pappasavvas kontra O Fileleftheros Dimosia Etairia Ltd, Takis Kounnafi és Giorgos Sertis*, ECLI:EU:C:2014:2209, 45.

információinak hírközlő hálózaton keresztül történő továbbítását.⁷ Tárhelyszolgáltatók alatt olyan ISSP-k voltak értendők, amelyek információs társadalommal összefüggő szolgáltatásai a szolgáltatás címzettje által átadott információk tárolásából álltak.⁸ A *mere conduit* olyan ISSP-k voltak, amelyek információs társadalommal összefüggő szolgáltatásai a szolgáltatás igénybe vevője által küldött információnak hírközlő hálózaton keresztül történő továbbítását vagy a hírközlő hálózathoz való hozzáférés biztosítását foglalták magukban.⁹

Az Eker. irányelv (42) preambulumbekzdése az Eker. irányelv 4. szakaszának rendelkezéseit "az irányelvben megállapított felelősség alóli mentességekként" említette. Az Eker. irányelv tehát olyan bináris felelősségi rendszert hozott létre, amely különbséget tesz egyrésről a közvetítő szolgáltatók (amelyek a harmadik személyek által rendelkezésre bocsátott továbbított, ideiglenesen tárolt vagy tárolt tartalom tekintetében mentesülnek a felelősség alól), másrésről pedig az egyéb ISSP-k között (amelyek főszabály szerint felelősségre vonhatók a jogellenes tartalomért).¹⁰ Ezz az értelmezést az EUB többször is megerősítette. A *Google France és a Google* ügyben, például a bíróság megállapította, hogy "annak ellenőrzése céljából, hogy a reklámszolgáltatás nyújtójának felelőssége korlátozható-e... meg kell vizsgálni, hogy az említett információs társadalommal összefüggő szolgáltatás nyújtója"¹¹ közvetítő szolgáltatóként járt-e el.¹²

Az ISSP-k felelőssége tehát a besorolásuktól függött. A közösségi médiaplatformok tekintetében azonban e bináris rendszer gyakorlati alkalmazása nehézkesnek bizonyult, mivel az irányelv nem definiálta és nem rendelkezett ezen szolgáltatók besorolásáról.¹³

3. A közösségi média platformok megítélése az EUB joggyakorlata szemszögéből

Mivel az Eker. irányelv hallgatott a platformok besorolásáról, az EUB-ra maradt az a feladat, hogy véleményt alkosson és így útmutatást adjon atekintetben, hogy a platformok a tárhelyszolgáltatók közé sorolhatók-e

⁷ Eker. irányelv, 13. cikk (1).

⁸ Eker. irányelv, 14. cikk (1).

⁹ Eker. irányelv, 12. cikk (1).

¹⁰ Cousin – Sordet 2009, 217.

¹¹ C-236/08, *Google France és Google*, ECLI:EU:C:2010:159, 114.

¹² Uo., 113–114.

¹³ Valcke – Lenaerts 2010, 125.

(ahogyan azt a közösségi médiaszolgáltatók kezdettől fogva állították). Az EUB azonban a következő dilemmával szembesült.

Egyrészt az Eker. irányelv (42) preambulumbekzdése szerint az ISSP csak akkor tekinthető tárhelyszolgáltatónak, ha tevékenysége pusztán technikai, automatikus és passzív jellegű, és ezért az internetszolgáltató nem ismeri a tárolt információkat, és nem is ellenőrzi azokat. Az ISSP tehát csak akkor tartozhat az Eker. irányelv 14. cikkének hatálya alá, ha tevékenysége nem terjed túl a tároláson.

Másrészt azonban a gyakorlatban a közvetítő szolgáltatók tevékenysége ritkán korlátozódik pusztán harmadik személyek által rendelkezésre bocsátott adatok tárolására (ide értve a számítógépes adathordozón történő rögzítését is), hiszen ezek a szolgáltatók általában a tároláson túl hozzáférést és keresési funkciókat is biztosítanak a felhasználók számára. Ezen túlmenően a közvetítő szolgáltatók általában lehetővé teszik a felhasználók számára a tartalom megosztását, értékelését és/vagy szerkesztését, valamint személyre szabott szolgáltatásokat nyújtanak azáltal, hogy azonosítják és optimalizálják a látogatók számára releváns tartalmakat.¹⁴

Mivel az Eker. irányelv technológiasemleges szemlélettel készült, az EUB tágran értelmezte a tárolás fogalmát, és ezért a hálózati szintű szolgáltatás bizonyos formáit is immunizálta.¹⁵ A felelősséget kizáró tárolás és a felelősséget magával vonó tartalmegosztás közötti határvonalat annak megítélésével lehetne azonosítani, hogy az ISSP aktív vagy passzív szerepet vállalt-e az információ terjesztésében. Az EUB szerint két fő tényezőt kell figyelembe venni a tárhelyszolgáltatók egyéb ISSP-ktől való megkülönböztetése érdekében: (i) a közvetítő szolgáltató által nyújtott szolgáltatás karakterjegyeit;¹⁶ és (ii) a szolgáltató szellemi (mentális) tudatát.¹⁷

A *Sotiris Papasavvas kontra O Fileleftheros Dimosia Etairia Ltd és társai* ügyben az EUB kimondta, hogy pusztán az a tény, hogy egy információs társadalommal összefüggő szolgáltatás fizetéshez kötött, és hogy a szolgáltató határozza meg a fizetési feltételeket, vagy hogy általános tájékoztatást nyújt ügyfeleinek, nem eredményezheti azt, hogy a platformok nem minősülnek tárhelyszolgáltatóknak.¹⁸ Ugyanebben az

¹⁴ Riordan 2016, 401.

¹⁵ Uo.

¹⁶ C-521/17, *Coöperatieve Vereniging SNB-REACT U.A. kontra Deepak Mehta*, ECLI:EU:C:2018:639, 44.

¹⁷ Riordan 2016, 403.

¹⁸ C291/13, *Sotiris Papasavvas kontra O Fileleftheros Dimosia Etairia Ltd, Takis Kounnafi és Giorgos Sertis*, ECLI:EU:C:2014:2209, 42. Lásd továbbá *Google France és Google*, EU:C:2010:159, 116. és C-324/09, *L'Oréal és társai*, ECLI:EU:C:2011:474, 115.

ügyben az EUB ugyanakkor arra a következtetésre jutott, hogy az a tény, hogy a szóban forgó ISSP újságkiadó vállalat volt, ami elektronikus formátumban tette közzé az újságjának online változatát, elegendő ahhoz, hogy feltételezhető legyen az ISSP tudomása az általa közzétett információkról.¹⁹

A *L'Oréal és társai* ügyben elfogadott EUB ítélet továbbá megállapította, hogy mivel az eBay részletes segítséget nyújtott az eladóknak eladásaik optimalizálásához, saját online áruházai létrehozásához, illetve az értékesítések előmozdításához és növeléséhez (beleértve a piacon értékesített termékek egy részének keresőmotor-üzemeltetők (pl. Google) segítségével történő reklámozását),²⁰ az eBay nem volt olyan közvetítő szolgáltatónak tekinthető, amely semleges pozíciót foglalt el az érintett eladóként tevékenykedő ügyfelei és a lehetséges vásárlók között. Az eBay tehát aktív szerepet játszott, és ismerte, valamint kezelte az eladási ajánlatokra vonatkozó adatokat.²¹ Az EUB döntése tehát arra utalt, hogy az olyan technikai és automatikus folyamat, amelynek célja bizonyos tartalmak népszerűsítése vagy optimalizálása, nem tekinthető "tárolási" tevékenységnek, függetlenül attól, hogy ezt a folyamatot semlegesen alkalmazzák a tárolt információkra.

Az EUB ugyanakkor az újabb döntéseiben már akként foglalt állást, hogy a tárolt információkra semlegesen alkalmazott technikai és automatikus folyamatokat tárolási tevékenységnek kell tekinteni.²² Például a *Google France és a Google* ügyben az EUB megállapította, hogy a Google-t nem lehet megfosztani a tárhelyszolgáltatói címtől pusztán azon az alapon, hogy (i) a reklámszolgáltatás fizetéshez kötött; (ii) a Google határozta meg a fizetési feltételeket; és hogy (iii) a Google általános tájékoztatást nyújtott ügyfeleinek. Ezen túlmenően a kiválasztott kulcsszó és az internetfelhasználó által bevitt keresőkifejezés közötti egyezés sem volt elégséges annak megállapításához, hogy a Google ismerte vagy kezelte a hirdetőik által a rendszerébe bevitt és a szerverén tárolt adatokat.²³

Hasonlóképpen a *Frank Peterson kontra Google LLC, YouTube Inc. és mások, valamint az Elsevier Inc. kontra Cyando AG egyesített ügyekben* az EUB azt is megállapította, hogy az a tény, hogy egy online tartalmegosztó platform üzemeltetője automatikusan indexálja az e platformra feltöltött tartalmakat, hogy e platform rendelkezik keresési

¹⁹ C291/13, *Sotiris Papasavvas kontra O Fileleftheros Dimosia Etairia Ltd, Takis Kounnafi és Giorgos Sertis*, ECLI:EU:C:2014:2209, 45.

²⁰ C-324/09, *L'Oréal és társai*, ECLI:EU:C:2011:474, 31.

²¹ C-324/09, *L'Oréal és társai*, ECLI:EU:C:2011:474, 116.

²² Wilman 2023, 40.

²³ C-236/08, *Google France and Google*, ECLI:EU:C:2010:159, 116–117.

funkcióval, és hogy a felhasználók profilja vagy preferenciái alapján videókat ajánl, nem elegendő annak a következtetésnek a levonására, hogy az említett üzemeltető tudott az e platformon végzett jogellenes tevékenységekről vagy az ott tárolt jogellenes információkról.²⁴ Etekintetben az EUB egyértelművé tette, hogy a szolgáltató absztrakt tudása (azaz általános értelemben vett tudása arról, hogy a platformot olyan tartalmak megosztására is használják, amelyek sérthetik a szellemi tulajdonjogokat) nem elegendő a szolgáltató aktív szerepének megalapozásához.²⁵

4. Az Eker. irányelv elavulása és egy új jogszabály iránti növekvő igény

Bár az Eker. irányelv kétségtelenül az egyik legsikeresebb uniós jogszabály volt, és óriási szerepet játszott az online szolgáltatások fejlődésében, 2023-ra az irányelv elavulttá vált az elmúlt 20 év technológiai, gazdasági és társadalmi fejlődésének fényében.²⁶ Az Eker. irányelv elfogadása óta számos olyan új szolgáltatás és tevékenység jelent meg, amelyeket a jogalkotók nem láthattak előre, mint például a videómegosztó platformok, az értékesítési platformok, a közösségi hálózatok és a peer-to-peer szolgáltatások.²⁷ Ennek eredményeképpen az irányelv rendelkezéseinek értelmezése és alkalmazása egyre nagyobb kihívást jelentett a gyakorlatban. Ez pedig tagállami szinten eltérő ítélkezési gyakorlat kialakulásához vezetett. Mindez együttesen szabályozási bizonytalanságot eredményezett, ami szükségszerűen akadályt gördített az információs társadalommal összefüggő szolgáltatások európai uniós fejlődési útjába.²⁸

Az Európai Bizottság *Staff Working Document on Online services, including e-commerce, in the Single Market* című tanulmánya szerint a szabályozási bizonytalanság egyik fő oka az volt, hogy a közvetítő szolgáltatók számára az Eker. irányelv által kialakított felelősségi rendszer gyakorlati alkalmazása nem volt mindig egyértelmű.²⁹ A Bizottság különösen az Eker. irányelv 12-14. cikkének az ott nem említett szolgáltatókra való alkalmazhatóságot nevezte meg az egyik legfontosabb

²⁴ C-682/18. és C683/18. egyesített ügyek, *Frank Peterson v. Google LLC and Others and Elsevier Inc. v Cyando AG*, ECLI:EU:C:2021:503, 114.

²⁵ Uo., 111.

²⁶ Papp, 2022.

²⁷ Koltay – Szikora – Lapsánszky, 2024, 13.

²⁸ Commission Staff Working Document Online services, including e-commerce, in the Single Market /SEC/2011/1641 final/, 8.

²⁹ Uo., 25.

problémaként.³⁰ Az Eker. irányelv 12-14. cikkének hatályával kapcsolatos tisztázatlanságot több technológiai cég is felvetette a digitális szolgáltatásokról szóló rendelethez kapcsolódó előzetes hatásvizsgálat során. Az eBay visszajelzésében például kijelentette, hogy "*mi [az eBay] jelentős széttagoaltságot tapasztaltunk az uniós nemzeti bíróságok között az EKD [Eker. irányelv] értelmezését illetően. Ez a jogbizonytalanság rendkívül káros az információs társadalommal összefüggő szolgáltatások működésére és fejlődésére*".³¹

Az Európai Bizottság az Eker. irányelvvel kapcsolatban másik kulcsproblémát is azonosított, mégpedig a felelősség alóli mentesülés anyagi feltételeinek tagállami szinten eltérő értelmezését.³² Például a jogellenes tartalomról való tényleges tudomásszerzés követelményét (ami az Eker. irányelv 14. cikke értelmében az ilyen tartalom eltávolítására vagy az ahhoz való hozzáférés megakadályozására vonatkozó kötelezettséget keletkeztette) az Európai Unióban nem értelmezték következetesen a tagállami hatóságok.³³ A gyakorlatban általánossá vált, hogy a közvetítő szolgáltatók a jogellenes tartalomról szóló értesítést elegendőnek tekintik a tényleges ismeret megállapításához.³⁴ Harmonizált értesítési és eltávolítási eljárások hiányában azonban a tagállamok eltérő normákat fogadtak el arra vonatkozóan, hogy a bejelentésnek milyen részletesnek kellett lennie ahhoz, hogy a szolgáltató tényleges ismeretének küszöbértékét elérje.³⁵ Ezt a kérdést több technológiai óriásvállalat is felvetette az Európai Bizottság fent említett nyilvános konzultációja során. A Facebook³⁶ például

³⁰ Jelentésében az Európai Bizottság több példát is hozott az Eker. irányelv 12–14. cikkének hatályával kapcsolatban kialakult eltérő nemzeti joggyakorlatra. Az Európai Bizottság például utalt a különböző tagállamokban a videómegosztó oldalak minősítésével kapcsolatban kialakult, egymásnak ellentmondó nemzeti ítélkezési gyakorlatra. Amint azt a tanulmány részletesen kifejti, Franciaországban a videómegosztó oldalak a tárhelyszolgáltatói tevékenységekre vonatkozó felelősség alóli mentességet élvezték (lásd például a *Magdane kontra Dailymotion* ügyben hozott ítéletet). Ezzel szemben Németországban a hamburgi bíróság (a *Peterson kontra Google Inc. és mások ügyben*) megakadályozta, hogy a YouTube az Eker. irányelv 14. cikke szerinti mentességre hivatkozzon, megállapítva, hogy a harmadik személyek által feltöltött videók megosztására szolgáló videómegosztó oldal nem részesülhet a mentességben, ha a feltöltött tartalmat saját tartalmaként tünteti fel. Uo., 25–26.

³¹ eBay's feedback on the Inception Impact Assessment for a Digital Services Act: Deepening the internal market and clarifying responsibilities for digital services, 2020. június 30., 2. <https://tinyurl.com/55697u6f>

³² SEC/2011/1641 final, 25.

³³ Cole – Etteldorf – Ullrich, 2021, 170–171.

³⁴ Uo.

³⁵ Uo., 172.

³⁶ Hasonlóképpen a Google beadványa is tartalmazta, hogy "*a hivatalos értesítésnek legalább a következő követelményeket kell tartalmaznia: a kérdéses tartalom egyértelmű azonosítása URL-cím, videó időbélyegző vagy más egyedi azonosító alapján; a jog és a jogi igény alapjának feltüntetése; az értesítés feladójának egyértelmű azonosítása, amennyiben az igényelt jogok jellege megköveteli a jogtulajdonos azonosítását; és a követelés jóhiszeműségének és érvényességének igazolása. Ez segíti a felülvizsgálati csoportokat az információk hatékonyabb és felelősségteljesebb feldolgozásában, valamint védelmet nyújt a csalárd vagy rosszhiszemű bejelentésekkel való visszaélésekkel szemben*". Google's feedback on the Inception Impact Assessment for a Digital Services Act: Deepening the internal market and clarifying responsibilities for digital services, 2020. június 30., <https://tinyurl.com/57jb33rj> (2024.12.01)

kijelentette, hogy *"a jelenlegi szabályozási keretből hiányzik az egyértelműség és a következetesség azzal kapcsolatban, hogy hogyan kell kinézniük ezeknek a bejelentéseknek, ami a szükségesnél hosszabb feldolgozási időhöz vezet. ... Kívánatos lenne meghatározni azokat a minimális információkat, amelyek szükségesek ahhoz, hogy egy értesítés jogkövetkezményekkel járjon (például az egyedi URL, az állítólagos jogsértés típusa vagy jogellenessége, valamint a bejelentő státusza)."*³⁷

A fentiekén túlmenően az, hogy az értesítések elégséges bizonyítéknak minősültek az illegális tartalomról való tényleges tudomásszerzésre arra is vezetett, hogy az online platformok az illegális tartalmak kezelésében nagyrészt reaktív megközelítést alakítottak ki, mivel aktív tevékenységükkel a felelősség alóli mentesség elvesztését kockáztatták volna.³⁸

Ez végeredményben fokozott veszélynek tette ki a felhasználókat, és alapvető jogaik fokozott megsértéséhez vezetett.³⁹ Vagy ahogyan azt a Google az Európai Bizottsághoz benyújtott beadványában kifejtette: *"sok olyan szürke zónás esettel találkozunk, amelyek esetében megfelelő időre van szükség a jog és a kontextus értékeléséhez, és továbbra is aggódunk a közelmúltbeli jogszabályok [az Eker. irányelv] miatt, amelyek lehetővé teszik nagy összegű büntetések kiszabását, ha a rövid, rögzített átfutási idő nem teljesül. (...) Az ilyen követelmények túlzott tartalmi törlésekhez vezethetnek. (...) Ez aláássa a véleménynyilvánítás és a kommunikáció szabadságát olyan módon, amely nem szükséges, nem igazodik hozzá és nem arányos."*⁴⁰

A fentiekből következik, hogy bár az Eker. irányelv sikeresen megteremtette egy egységes jogi keretet annak a valóságnak a szabályozására, amely 20 évvel ezelőtt létezett, ez a jogszabályi terület ismét széttöredezetté vált. Az Eker. irányelv elfogadása óta új digitális szolgáltatások jelentek meg, amelyek alakították és átalakították az európai polgárok mindennapi életét, beleértve a kommunikációt, a kapcsolattartást, a fogyasztást és az üzletkötés módját. Ezek a szolgáltatások új kockázatokat és új kihívásokat jelentenek mind a társadalom egésze, mind pedig az egyének számára.⁴¹

³⁷ Facebook's feedback on the Inception Impact Assessment for a Digital Services Act: Deepening the internal market and clarifying responsibilities for digital services, 2020. június 30., <https://tinyurl.com/y9f4ska4> (2024.12.01)

³⁸ Gosztonyi, 2023, 60.

³⁹ Cole – Etteldorf – Ullrich 2021, 170–171.

⁴⁰ Google's feedback on the Inception Impact Assessment for a Digital Services Act: Deepening the internal market and clarifying responsibilities for digital services, 2020. június 30., <https://tinyurl.com/57jb33rj> (2024.12.01)

⁴¹ Javaslat az Európai Parlament és a tanács rendelete a digitális szolgáltatások egységes piacáról (digitális

Válaszul az uniós jogalkotó, az "Európa digitális jövőjének alakítása" elnevezésű program részeként⁴² elfogadta a digitális szolgáltatások egységes piacáról és a 2000/31/EK irányelv módosításáról szóló 2022/2065 EU Rendeletet⁴³ (a továbbiakban: DSA). A DSA célja, hogy megteremtse a legjobb feltételeket az innovatív digitális szolgáltatások nyújtásához a belső piacon, fokozza az online biztonságot, védje az alapvető jogokat, valamint átfogó és tartós irányítási keretet hozzon létre a közvetítő szolgáltatók hatékony felügyeletére. A DSA ezeket a célkitűzéseket több kulcsfontosságú mechanizmus révén valósítja meg: (i) egyértelmű felelőségek, kötelezettségek és elszámoltathatóság megállapítása a közvetítő szolgáltatók, különösen az online platformok számára; (ii) felelős és kellően gondos magatartási követelmények bevezetése bizonyos közvetítő szolgáltatásokra, beleértve az illegális tartalmakra vonatkozó értesítés és intézkedés iránti eljárásokat, valamint a felhasználók számára a tartalom moderálására vonatkozó döntések megtámadására szolgáló mechanizmusokat; és (iii) egyes platformok kötelezése arra, hogy gyűjtsék, tárolják, részben ellenőrizzék és közzé tegyék a szolgáltatásaikat igénybe vevő kereskedőkre vonatkozó információkat.⁴⁴

5. Közösségi média platformok megítélése a DSA alatt

Thierry Breton, a belső piacért felelős biztos a DSA elfogadásáról akként nyilatkozott, hogy ez jelzi annak a korszaknak a végét, amikor a nagy online platformok úgy működhettek, mint "*amikor az online óriásplatformok úgy érezhetik, »túl nagyok« ahhoz, hogy utolérjék őket a következmények.*"⁴⁵ Ursula von der Leyen, az Európai Bizottság elnöke is csatlakozott ehhez a véleményhez, hangsúlyozva, hogy a DSA korszerűsíti az EU-n belüli valamennyi online szolgáltatás szabályozási keretét, garantálva, hogy a digitális tér biztonságos maradjon, miközben védi a véleménynyilvánítás szabadságát és támogatja a digitális üzleti növekedést. A DSA középpontjában az az elv áll, hogy "*amit hagyományosan jogellenesnek*

szolgáltatásokról szóló jogszabály) és a 2000/31/EK irányelv módosításáról, 2020/0361(COD), COM(2020) 825 final, 1.

⁴² Uo.

⁴³ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2022/2065 rendelete (2022. október 19.) a digitális szolgáltatások egységes piacáról és a 2000/31/EK irányelv módosításáról (digitális szolgáltatásokról szóló rendelet), PE/30/2022/REV/1, HL L 277., 2022.10.27., 1-102.

⁴⁴ 2020/0361(COD), COM(2020) 825 final, 2-3.

⁴⁵ A digitális szolgáltatásokról szóló jogszabály: a Bizottság üdvözli a biztonságos és elszámoltatható online környezet létrehozását célzó jogszabályokról született politikai megállapodást. 2022. április 23. <https://tinyurl.com/5y92pwwv> (2024.12.01)

tekintünk, annak internetes formában is jogellenesnek kell lennie",⁴⁶ és a nagyobb platformok fokozott felelősséggel tartoznak. Ez a digitális piacokkal kapcsolatos politikai megállapodás határozott üzenetet közvetít minden európai polgárnak, valamennyi uniós vállalkozásnak és nemzetközi partnereinknek.⁴⁷

5.1. A DSA általános áttekintése

A DSA 1. cikkének (1) bekezdése szerint a rendelet célja, hogy *„hozzájáruljon a közvetítő szolgáltatások belső piacának megfelelő működéséhez, az olyan biztonságos, kiszámítható és megbízható online környezetre vonatkozó harmonizált szabályok meghatározásával, amely elősegíti az innovációt, és amelyben a Chartában [az Európai Unió Alapjogi Chartája] rögzített alapvető jogok, köztük a fogyasztóvédelem elve hatékony védelmet élveznek”.*

A DSA céljából következik, hogy a rendelet a közvetítő szolgáltatások nyújtását szabályozó általános szabályozási keretrendszer létrehozására korlátozódik, anélkül, hogy a digitális platformok működésének minden egyes aspektusát szabályozni kívánná. A DSA nem terjed ki olyan konkrét területekre, mint a szerzői jog, az adatvédelem vagy a terrorista tartalmak eltávolítása.⁴⁸ Ehelyett a *"harmonizált szabályok meghatározására"* összpontosít⁴⁹:

- a) olyan részletes szabályok bevezetésével, amelyek a közvetítő szolgáltatások nyújtását a szolgáltatások teljes életciklusa során szabályozzák (pl. közös szabványok az olyan kulcsfontosságú kötelezettségekre vonatkozóan, mint az értesítésekre való reagálás, a hatóságok felszólítására az illegális tartalom eltávolítása, bejelentési és cselekvési mechanizmusok bevezetése, átlátható felhasználási feltételek biztosítása és a DSA-nak való megfelelés kommunikálása nyilvánosság számára);
- b) a meglévő jogi követelmények, különösen az EUB ítélezési gyakorlatából származó követelmények tisztázása és beépítése; és
- c) a korábban vitatott és kevésbé megalapozott elv világos jogalapjának megteremtése.

⁴⁶ Uo.

⁴⁷ Uo.

⁴⁸ Novovic, 2024, 3.

⁴⁹ Uo.

A platformok magatartásának tagállamok közötti harmonizálásával a DSA növeli a jogi kiszámíthatóságot, és biztosítja, hogy a platformok előre láthatóan követhessék következményeit. Így válaszolva a platformok és az Európai Bizottság közötti, az Eker. irányelvvel kapcsolatos nyilvános konzultáció során megfogalmazott legfőbb aggályokra.

Nem titok, hogy a határokon átnyúló szolgáltatásokra alkalmazandó jogszabályok harmonizálása elősegíti a szolgáltatások szabad mozgását az Európai Unión belül, még akkor is, ha ez bizonyos szabályozási korlátozások bevezetésével jár együtt. A harmonizációra a belső piac széttöredezettségének elkerülése és megszüntetése, valamint a jogbiztonság biztosítása érdekében van szükség, így csökkentve a fejlesztők bizonytalanságát és elősegítve az interoperabilitást.⁵⁰ A DSA-t az Európai Unió egységes piacát szem előtt tartva fogadták el. A DSA az Európai Unió egységes piacát igyekszik kiépíteni azáltal, hogy biztosítja a feltételeket az innovatív digitális szolgáltatások megjelenéséhez és a belső piacon való elterjedéséhez.⁵¹

A közvetítő szolgáltatókra vonatkozó szabályok harmonizálása a DSA másik fő céljának eléréséhez is szükséges, nevezetesen a szolgáltatás valamennyi igénybe vevője számára garantálni a biztonságot, a bizalmat és jogaik fokozott védelmét, beleértve különösen a gyűlöletbeszéddel, a szexuális zaklatással vagy a diszkriminációval szemben a kiszolgáltatók csoportok magas szintű védelmét.⁵² Amint azt a DSA (3) preambulumbekzdése tovább magyarázza, *"a közvetítő szolgáltatók felelősségteljes és kellően gondos magatartása elengedhetetlen a biztonságos, kiszámítható és megbízható online környezethez, illetve ahhoz, hogy az uniós polgárok és más személyek gyakorolhassák az Európai Unió Alapjogi Chartájában (a továbbiakban: Charta) biztosított alapvető jogokat, különösen a véleménynyilvánítás és a tájékozódás szabadságát, a vállalkozás szabadságát, a megkülönböztetésmentességhez való jogot és a fogyasztóvédelem magas szintjének elérését."*

5.2. A platformok meghatározása a DSA alapján

A DSA (5) preambulumbekzdése és 2. cikkének (1)-(2) bekezdése szerint a rendelet kizárólag a közvetítő szolgáltatókra, az információs társadalommal összefüggő szolgáltatók egy bizonyos típusára vonatkozik. Ebből következik, hogy a DSA az Eker. irányelvhez hasonlóan különbséget

⁵⁰ DSA, 4. preambulumbekzdés.

⁵¹ Uo.

⁵² DSA, 9. preambulumbekzdés.

tesz a közvetítő szolgáltatók és az ilyen szolgáltatásokat nem nyújtó, egyéb információs társadalommal összefüggő szolgáltatók között.

Hasonlóan az Eker. irányelvben található struktúrához, a DSA megtartotta a közvetítő szolgáltatások három különböző kategóriába való besorolását: (i) egyszerű továbbítás (*mere conduit*); (ii) tárhelyszolgáltatás (*hosting*); és (iii) gyorsítótárolóban történő rögzítés (*caching*). Ezen túlmenően a DSA ezeket a kategóriákat az Eker. irányelv 12-14. cikke alapján határozza meg:

- a) egyszerű továbbítás (*mere conduit*): olyan szolgáltatás, amely a szolgáltatás igénybe vevője által küldött információnak hírközlő hálózaton keresztül történő továbbításából vagy a hírközlő hálózathoz való hozzáférés biztosításából áll;⁵³
- b) gyorsítótárazás (*caching*): olyan szolgáltatás, amely a szolgáltatás igénybe vevője által küldött információnak hírközlő hálózaton keresztül történő továbbításából áll, együtt jár az információ automatikus, közbenső és átmeneti tárolásával, és amelyet azzal a kizárólagos céllal hajtanak végre, hogy az információ későbbi továbbítását a szolgáltatás más igénybe vevői számára azok kérésére hatékonyabbá tegye;⁵⁴
- c) tárhelyszolgáltatás (*hosting*): olyan szolgáltatás, amely a szolgáltatás igénybe vevője által küldött és a szolgáltatás igénybe vevőjének kérésére tárolt információ tárolásából áll.⁵⁵

A DSA által bevezetett egyik legfontosabb újítás a platformok szerepének tisztázása, ezáltal nagyobb jogbiztonságot nyújtva az online platformok számára. A platformot a DSA olyan tárhelyszolgáltatóként határozza meg, amely *"a szolgáltatás igénybe vevőjének kérésére információkat tárol és nyilvánosan terjeszt, kivéve, ha ez a tevékenység egy másik szolgáltatás kisebb vagy kizárólag kiegészítő eleme, vagy a fő szolgáltatás kisebb funkcionalitása, amely objektív és technikai okokból nem használható az említett másik szolgáltatás nélkül, és az ilyen elem vagy funkcionalitás másik szolgáltatásba való integrációja nem a rendelet alkalmazhatóságának elkerülésére szolgál."*⁵⁶

A platformok ezért a tárhelyszolgáltatók sajátos alcsoportjába sorolhatók, amelyeket az különböztet meg más tárhelyszolgáltatóktól, hogy funkciójuk nem csupán az információk tárolása, hanem azok nyilvánosság számára

⁵³ DSA, 3. cikk g) i.

⁵⁴ DSA, 3. cikk g) ii.

⁵⁵ DSA, 3. cikk g) iii.

⁵⁶ DSA, 3. cikk i)

való hozzáférhetőségének megkönnyítése is.⁵⁷ A DSA szerint a platformokat a többi tárhelyszolgáltatótól megkülönböztető kulcsfontosságú tényező az, hogy a tárolt információt széles és meghatározatlan számú közönség számára hozzáférhetővé teszik, amit nyilvános terjesztésnek neveznek.

A nyilvános terjesztés fogalma tehát döntő fontosságú annak meghatározásában, hogy egy tárhelyszolgáltató platformnak minősül-e. A DSA 3. cikkének k) pontja a nyilvános terjesztés fogalmát úgy határozza meg, mint *"az információk elérhetővé tétele potenciálisan korlátlan számú harmadik fél számára a szolgáltatás információt biztosító igénybe vevőjének kérésére"*. Amint azt a DSA (14) preambulumbekzdése tovább pontosítja, a nyilvános terjesztés azokra az esetekre korlátozódik, amikor az információt a címzettek számára hozzáférhetővé teszik anélkül, hogy az információt nyújtó szolgáltatás igénybe vevője további intézkedést kérne, függetlenül attól, hogy az említett személyek ténylegesen hozzáférnek-e a szóban forgó információhoz. Ennek megfelelően, ha az információhoz való hozzáféréshez regisztrációra vagy a szolgáltatás igénybe vevőinek egy csoportjába való felvételre van szükség, az információ csak akkor tekinthető a nyilvánosság számára terjesztettnek, ha a szolgáltatás igénybe vevőit, akik az információhoz kívánnak hozzáférni, automatikusan regisztrálják vagy felveszik, anélkül, hogy emberi döntés vagy kiválasztás alapján döntenének arról, kinek biztosítanak hozzáférést.

Amint azt a DSA (14) preambulumbekzdése kifejti, a nyilvános terjesztés fogalmát azért korlátozzák ily módon, hogy az olyan személyközi kommunikációs szolgáltatások, mint az e-mailek vagy a magánüzenet-szolgáltatások ne tartozzanak a platformok hatálya alá. E szolgáltatásokat ugyanis a kommunikáció feladója az általa meghatározott, korlátozott számú személy közötti kommunikációra használja.

A DSA online platform fogalom meghatározásának másik lényeges eleme az olyan tevékenység kizárása, amely csak *"egy másik szolgáltatás kisebb vagy kizárólag kiegészítő eleme"* vagy *"a fő szolgáltatás kisebb funkcionalitását"* jelenti. Ezek a tevékenységek nem tartoznak a platformok DSA definíciójának hatálya alá, feltéve, hogy a főszolgáltatás kisebb eleme vagy funkciója *"objektív és technikai okokból nem használható az említett másik szolgáltatás nélkül, és az ilyen elem vagy funkcionalitás másik szolgáltatásba való integrációja nem a rendelet [DSA] alkalmazhatóságának elkerülésére szolgál."*

⁵⁷ Ezt a DSA (13) preambulumbekzdése is megerősíti, amely szerint *"az e rendeletben [DSA] meghatározott tárhelyszolgáltatók tágabb kategóriáján belül meg kell különböztetni az online platformok alkategóriáját. Az online platformokat ... olyan tárhelyszolgáltatókként kell meghatározni, amelyek nemcsak a szolgáltatás igénybe vevői által a szolgáltatás igénybe vevőinek kérésére megadott információkat tárolják, hanem a szolgáltatás igénybe vevőinek kérésére ezeket az információkat a nyilvánosság számára is terjesztik"*.

Ez a kivétel jelenti a platformok és az egyéb tárhelyszolgáltatók közötti egyértelmű különbséget, ahol a platformszerű funkciók csupán mellékesen kapcsolódnak az elsődleges szolgáltatáshoz. Ezáltal a DSA elkerüli, hogy szükségtelenül széles körű kötelezettségeket rójon azokra a tárhelyszolgáltatókra, amelyek csak kisebb interaktív elemeket tartalmaznak.⁵⁸ A DSA példaként említi egy online újság kommentárszekcióját, ami kiegészítő szolgáltatásnak minősülhet, mivel az elsődleges szolgáltatás a kiadó szerkesztői ellenőrzése alatt álló hírek közzététele. Ebben az esetben a hozzászólási rész másodlagosnak minősül, és nem alakítja át a szolgáltatást platformmá.⁵⁹ Mindezek után a DSA azt is kifejezetten tisztázza, hogy a közösségi hálózaton a kommentek tárolása nem kezelhető pusztán kiegészítő funkcióként, mivel az egyértelműen nem a kínált szolgáltatás mellékes jellemzője, még akkor sem, ha kiegészíti a felhasználói hozzászólások közzétételét.⁶⁰ Ilyen esetekben az interaktív elemek a szolgáltatás szerves részét képezik, és így a közösségi hálózat továbbra is online platformnak minősül, amelyre a DSA szerinti kötelezettségek teljes köre vonatkozik.

Végül a teljesség kedvéért meg kell jegyezni, hogy a DSA külön nevesíti és szabályozza a platformok speciális kategóriáját, az online óriásplatformokat. Az online óriásplatformok olyan platformok, amelyeknek az Európai Unióban a szolgáltatás havi átlagos aktív felhasználóinak száma eléri vagy meghaladja a 45 milliót, és amelyeket az Európai Bizottság online óriásplatformoknak minősített. Az online óriásplatformok közé tartoznak például: a Facebook, az Instagram, a LinkedIn, a Pinterest, a Snapchat, a TikTok, a Twitter és a YouTube.⁶¹ Az Európai Unió jogalkotója elismerte az online óriásplatformok gazdaságra és társadalomra gyakorolt mélyreható hatását. Erre tekintettel a DSA olyan rendelkezéseket tartalmaz, amelyek az átláthatóság és az elszámoltathatóság magasabb szintű normáinak előírásával tükrözik e platformok egyedülálló szerepét. Ezek a fokozott kötelezettségek a tartalommoderálási gyakorlatokra, a hirdetések átláthatóságára és az algoritmikus folyamatok használatára vonatkoznak, biztosítva, hogy az ilyen platformok szolgáltatói szigorúbb szabályozási követelményeket tartsanak be.⁶²

⁵⁸ DSA, (13) preambulumbekzdés.

⁵⁹ Uo.

⁶⁰ Uo.

⁶¹ A digitális szolgáltatásokról szóló jogszabály: a Bizottság üdvözli a biztonságos és elszámoltatható online környezet létrehozását célzó jogszabályokról született politikai megállapodást. 2022. április 23. <https://tinyurl.com/5y92pwwv> (2024.12.01)

⁶² 2020/0361(COD), COM(2020) 825 final, 2.

6. A DSA-paradoxon a platform definíciója tükrében

Gyakori tévhit, hogy a DSA felelősségi rendszerét – és így a tárhelyszolgáltatók fogalom meghatározását is – bizonyos típusú szolgáltatásokra vagy vállalatokra tekintettel alakították ki. Ez azonban nem így van.⁶³ Amint azt a DSA (29) preambulumbekzdése kifejti, a felelőség alóli mentességet élvező közvetítói szolgáltatások nyújthatók önállóan, más típusú közvetítói szolgáltatás részeként vagy más közvetítói szolgáltatásokkal egyidejűleg. A "tárhelyszolgáltatás" kifejezés például számos kategóriát felölel, ideértve a felhőalapú számítástechnikát, a webtárhelyet, a fizetett hivatkozási szolgáltatásokat, az információk és tartalmak online megosztását lehetővé tevő szolgáltatásokat (pl. videómegosztó platformok, közösségi médiaszolgáltatások), az alkalmazásboltokat és a felhőalapú számítástechnikai szolgáltatásokat.⁶⁴

Az, hogy egy adott szolgáltatás "egyszerű továbbításnak", "tárhelyszolgáltatásnak" vagy "gyorsítótárazásnak" minősül-e, kizárólag annak technikai funkcióitól függ, amelyek idővel fejlődhetnek, és amelyeket eseti alapon kell értékelni.⁶⁵ Ez azt is jelenti, hogy a DSA-nak a tárhelyszolgáltatókat szabályozó rendelkezései a szolgáltatás konkrét műszaki tevékenységei alapján alkalmazandók, nem pedig az üzleti modell vagy az e szolgáltatást integráló termék típusa alapján. Más szóval az értékelés attól függ, hogy a tevékenységek technikai leírása megfelel-e a DSA-ban meghatározott felelősségi mentességeknek.⁶⁶

A DSA-ben szereplő platform-meghatározás azonban nem semleges az üzleti dimenziók, a vállalati profilok és a terméktípusok tekintetében.⁶⁷ Ez különösen nyilvánvaló az online óriásplatformok definíciójából, ami a teljes szolgáltatás felhasználóinak összlétszámán alapul, és semmilyen különbséget sem tesz a termék egyes jellemzői vagy funkciói között. Ezt a megközelítést támasztják alá az Európai Bizottság határozatai is,⁶⁸ amelyek az olyan online termékeket, mint például a Facebook, a YouTube, az AliExpress és az Amazon Store az online óriásplatformok közé sorolják, anélkül, hogy a termék egyes funkcióira külön-külön figyelemmel lennének.

⁶³ DSA, 6.2.1. szakasz

⁶⁴ DSA, (29) preambulumbekzdés

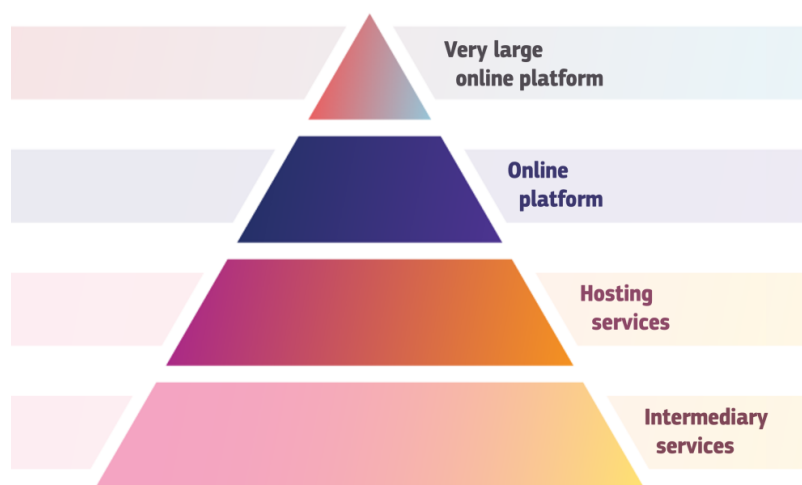
⁶⁵ DSA, (29) preambulumbekzdés

⁶⁶ DSA, 6.2.1. szakasz

⁶⁷ Gorwa, 2024.

⁶⁸ Supervision of the designated very large online platforms and search engines under DSA. Utolsó frissítés: 2024. november 29., <https://tinyurl.com/2bh7448k> (2024.12.01)

Amint fentebb említettük, a platformokat a DSA a tárhelyszolgáltatók speciális részhalmozaként határozza meg. Ezt az Európai Bizottság alábbi ábrája is kiválóan szemlélteti:⁶⁹



A platformok DSA szerinti meghatározása tehát azt jelenti, hogy a felhasználók számára csak tárhelyszolgáltatást nyújtó közvetítő szolgáltatások sorolhatók a platformok kategóriájába. Más részről azonban, a platform meghatározásának második része azt sejteti, hogy a platformok magukban foglalhatják a hibrid szolgáltatásokat is, feltéve, hogy a tárhelyszolgáltatás nem "egy másik szolgáltatás kisebb vagy kizárólag kiegészítő eleme" vagy "a fő szolgáltatás kisebb funkcionalitása". A DSA azonban hallgat arról, hogy ezek az "egyéb szolgáltatások" mit jelenthetnek, és hogyan kell értelmezni a tárhelyszolgáltatás és az egyéb szolgáltatások közötti kapcsolatot. Ez a kétértelműség számos kritikus kérdést vet fel, például azt, hogy pontosan mi tartozik a DSA által meghatározott platformok körébe.

A Facebook szemléletes példaként szolgál e tekintetben. Egyrészt a Facebook a felhasználók által generált tartalmakat, például kommenteket és képeket tárol, ami alapján tárhelyszolgáltatónak minősül. Másrészt a Facebook Messenger, amely a Facebook integrált részét képezi, *mere conduit* szolgáltatás hiszen az megkönnyíti a kommunikációs hálózathoz való hozzáférést a felhasználók számára. Véleményem szerint, ami egyébként összhangban áll a tudományos szakirodalommal, az ilyen hibrid közvetítőket funkcióik szerint kell értékelni. Ebből azonban az is következik, hogy a hibrid szolgáltatások nem tarthatnak kizárólagosan a közvetítő szolgáltatók egyetlen alkategóriájába.

A DSA 3. cikkének k) pontja továbbá előírja, hogy a platformoknak olyan tárhelyszolgáltatóknak kell lenniük, amelyek potenciálisan korlátlan számú

⁶⁹ Az ábra forrása: [Digital Services Act \(DSA\) overview. https://tinyurl.com/m696pzt](https://tinyurl.com/m696pzt) (2024.12.01)

harmadik fél számára terjesztenek információkat. Ez azt jelenti, hogy a Facebook nem tekinthető platformnak a privát csoportok tekintetében, mivel ezek csak korlátozott számú felhasználó számára hozzáférhetőek, és a hozzáférés a csoport házigazdájának (*host*) vagy szervezőjének (*organizer*) jóváhagyásától függ.

A fent említett megfontolások ellenére 2023. április 25-én az Európai Bizottság a Facebook-ot az elsők között jelölte ki online óriásplatformként. Az Európai Bizottság határozatában kijelentette: *"A Facebook az (EU) 2022/2065 [DSA] rendelet 3. cikke g) pontjának iii. alpontja értelmében olyan tárhelyszolgáltatás, amely a szolgáltatását igénybe vevők kérésére információkat tárol és terjeszt a nyilvánosság számára. Ezért az (EU) 2022/2065 [DSA] rendelet 3. cikkének i) pontja értelmében online platformnak minősül."*⁷⁰ Ez a határozat az Európai Bizottság egyértelmű mulasztását tükrözi a Facebook sokrétűségének értékelésében. Az Európai Bizottság figyelmen kívül hagyta a Facebook azon jellemzőit, amelyek nem minősülnek "nyilvános terjesztésnek", vagy amelyek egyáltalán nem tartoznak a tárhelyszolgáltatás körébe.

A fentiekből az is következik, hogy az Európai Bizottság már megkezdte a DSA szerinti platformok körének kiterjesztését. Az Európai Bizottság határozata szerint minden olyan termék, amely akár részben is tárhelyszolgáltatást nyújt, platformnak minősíthető, feltéve, hogy a tárhelyszolgáltatás nem egy másik szolgáltatás kisebb jelentőségű és pusztán kiegészítő eleme vagy a főszolgáltatás kisebb jelentőségű funkciója. Úgy tűnik, hogy a Bizottság megközelítése figyelmen kívül hagyja a tárhelyszolgáltatások és a hibrid platformokon belüli egyéb kiegészítő szolgáltatások közötti összefüggéseket is.

Egy ilyen jogértelmezés azonban elkerülhetetlenül kihívásokat fog támasztani a valóságban. Véleményem szerint a középpontban elsősorban a hibrid szolgáltatók által kínált különböző közvetítői szolgáltatások közötti kapcsolatok megítélése fog állni. Különösen kritikus kérdés lesz például, hogy a tárhelyszolgáltatásnak milyen mértékben kell domináns szerepet játszania a hibrid szolgáltatáson belül ahhoz, hogy a teljes szolgáltatás platformnak minősüljön. Ezek a kérdések rávilágítanak a Bizottság kiterjesztő értelmezésében rejlő összetettségre és annak a szabályozás végrehajtására gyakorolt lehetséges hatásaira. Ezek a kérdések továbbra is

⁷⁰ A Bizottság határozata (2023.4.25.) a Facebooknak a (2022/2065/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet 33. cikkének (4) bekezdése szerinti nagyon nagy online platformként való kijelöléséről, (1) preambulumbekzdés. Supervision of the designated very large online platforms and search engines under DSA. Utolsó frissítés: 2024. november 29., <https://tinyurl.com/2bh7448k> (2024.12.01)

nyitottak, így a jövőbeni gyakorlatra és esetjogra marad az iránymutatás megteremtése.

Fel használt irodalom

Cole, Mark D. – Etteldorf, Christina – Ullrich, Carsten: *Updating the rules for online content*. Baden-Baden, Nomos, 2021. DOI: <https://doi.org/10.5771/9783748925934>

Cousin, Anne – Sordet, Emmanuel: The Liability of E-commerce Platforms: The Case of eBay. *Business Law Review*, 2009, 30. évfolyam, 10. szám. DOI: <https://doi.org/10.54648/BULA2009049>

Gorwa, Robert: *The Politics of Platform Regulations*. Oxford, Oxford University Press, 2024. DOI: <https://doi.org/10.1093/oso/9780197692851.002.0004>

Gosztonyi Gergely: Censorship from Plato to Social Media The Complexity of Social Media's Content Regulation and Moderation Practices. The Complexity of Social Media's Content Regulation and Moderation Practices. Cham, Springer, 2023. DOI: https://doi.org/10.1007/978-3-031-46529-1_4

Koltay András – Szikora Tamás – Lapsánszky András: Bevezetés. In: Koltay András – Szikora Tamás – Lapsánszky András (szerk.): *A vadnyugat vége? Tanulmányok az Európai Unió platform szabályozásáról*. Budapest, ORAC Kiadó, 2024.

Novovic, Milos: *The EU Digital Services Act (DSA): A Commentary*. Alphen aan den Rijn, Kluwer Law International, 2024.

Papp János Tamás: A közösségi média szabályozása a demokratikus nyilvánosság védelmében. Wolters Kluwer, Budapest, 2022.

Riordan, Janni: *The Liability of Internet Intermediaries*. Oxford, Oxford University Press, 2016. DOI: <https://doi.org/10.1093/oso/9780198719779.003.0012>

Schulte-Nölke, Hans – Rüffer, Ida – Nobrega, Carlos – Wiewórowska-Dagalska, Aneta: *The legal framework for e-commerce in the Internal Market*, Luxembourg, European Parliament, 2020.

Valcke, Peggy – Lenaerts, Marieke: Who's Author, Editor and Publisher in User-Generated Content? Applying Traditional Media Concepts to UGC Providers. *International Review of Law, Computer and Technology*, 2010, 24. évfolyam, 1. szám. DOI: <https://doi.org/10.1080/13600861003644533>

Wilman, Folkert: Between Preservation and Clarification. The Evolution of the DSA's Liability Rules in Light of the CJEU's Case Law. In: Joris van Hoboken et alii (szerk.): *Putting the Digital Services Act into Practice: Enforcement, Access to Justice, and Global Implications*. Berlin, Verfassungsblog GmbH, 2023. DOI: <https://doi.org/10.17176/20230208-093135-0>