

JOGI TANULMÁNYOK
2021

Budapest

JOGTUDOMÁNYI ELŐADÁSOK
az EÖTVÖS LORÁND TUDOMÁNYEGYETEM
ÁLLAM- ÉS JOGTUDOMÁNYI KAR
DOKTORI ISKOLÁINAK KONFERENCIÁJÁN

2021. JÚNIUS 11.

**Kiadja: ELTE Állam- és Jogtudományi Kar
Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola**

Szerkesztette: dr. Fazekas Marianna

ISSN 2064-9851

Budapest 2021

TARTALOM

ELŐSZÓ.....	8
AGRÁR- ÉS SZÖVETKEZETI JOGI SZEKCIÓ.....	9
<i>Badó Katalin</i>	10
A veszélyhelyzeti jogalkotás hatása a szövetkezeti szférában	10
The impact of emergency legislation for cooperatives.....	22
<i>Gál Enikő</i>	23
A Nemzetközi Szervezetek ajánlásai a COVID-19 krízishelyzetre és a post-COVID időszakra. Fókuszban a szövetkezetek, mint a szociális és szolidáris gazdaság kulcsszereplői	23
The role of the Social and Solidarity Economy in the post Covid-19 recovery. Cooperatives – as key actors of the SSE	36
<i>Héri Anikó</i>	37
Az agrártámogatások főbb jogi és finanszírozási vonatkozásai	37
The main legal and financial aspects of agricultural aids.....	44
<i>Papik Orsolya</i>	45
Mezőgazdasági haszonbérleti szerződések nemzetközi kitekintéssel	45
Agricultural leases with an international perspective	57
<i>Rosta Márton</i>	58
A közhitelesség szerepe az ingatlan-nyilvántartásban.....	58
The role of authenticity in real estate registration	58
<i>Schiller-Dobrovitz Alexandra</i>	59
Új kihívások a családi gazdaságokban, a családi gazdaságokról szóló törvény tükrében... 59	
New challenges in family farming, in the light of the family farming Act	71
ALKOTMÁNYJOGI SZEKCIÓ.....	72
<i>Bedő Renáta</i>	73
Jogi koncepciók a fogyatékossgal élő személyek munkahelyi részvételének növelése érdekében	73
Legal concepts to increase participation of people with disabilities in the workplace.....	87
<i>Benkő Orsolya</i>	88
Kötéltánc.....	88
Walking a tightrope	103
<i>Bukor Liza</i>	104
A gyermeki jogok védelme a közösségi médiában	104
Social media and children’s rights.....	118

<i>Burján Evelin</i>	119
Az alkotmánybíróági önértelmezés és az alkotmánybíráskodás jellege	119
The self-conceptualization and the nature of constitutional courts	133
<i>Bottlik-Granyák Livia</i>	135
Szervezetek mint alapjogi jogosultak a magyar Alkotmánybíróság gyakorlatában	135
Organisations as fundamental rights beneficiaries in the light of the Hungarian Constitutional Court’s case law.....	148
<i>Kiss Balázs</i>	149
A nemzetiségek országgyűlési képviselőinek választójogi kérdései Magyarországon ...	149
Electoral issues of parliamentary representation of nationalities in Hungary	163
<i>Makk Alexandra</i>	164
Az adatvédelem alapjogi és magánjogi természete	164
The fundamental and private nature of data protection.....	177
<i>Stánicz Péter</i>	179
A döntési képesség és legal capacity fogalmi vizsgálata alapjogi szemüvegen keresztül	179
A fundamental rights analysis of decision-making capacity and legal capacity	190
<i>Träger Anikó</i>	191
A jogalkotáshoz kapcsolódó jogállami garanciák az Alkotmánybíróság gyakorlatában ..	191
Legislative guarantees related to legislation in the practice of the Hungarian Constitutional Court.....	205
BÜNTETŐ ELJÁRÁSJOGI ÉS BÜNTETÉS-VÉGREHAJTÁSI JOGI SZEKCIÓ	206
<i>Kelemenné Csontos Laura</i>	207
Vádalku az Egyesült Államokban és Magyarországon	207
Plea bargaining in the US and in Hungary	221
<i>Hezam Leila Melinda</i>	222
A büntetés-végrehajtási intézetek bűnmegelőzési szerepvállalása.....	222
The role of correctional facilities in crime prevention	242
<i>Ignác György</i>	243
A mértékes indítványok hatékonysága a törvényszéki kábítószeres ügyekben	243
The efficiency of the prosecutor’s sentencing motions in cases of drug related crimes ...	256
<i>Üveges Eszter Anna</i>	257
A leplezett eszközök alkalmazásának eredménye, felhasználhatósága – különös tekintettel a célhoz kötöttségre	257
The usability of the results of the covert information-gathering – with special regard to purpose limitation.....	268
JOG- ÉS TÁRSADALOMELMÉLETI SZEKCIÓ	269
<i>Tóth Katinka</i>	270
Költői igazságszolgáltatás Dürrenmatt bűnügyi regényeiben	270
Poetic justice in the crime stories of Dürrenmatt	283

JOGTÖRTÉNETI SZEKCIÓ.....	285
<i>Heil Kristóf</i>	286
Országos és vármegyei büntetőjogi rendszeres bizottsági munkálatok (1791–1832).....	286
Criminal law bills in the county committees (1791–1832)	297
INFOKOMMUNIKÁCIÓS JOGI SZEKCIÓ	298
<i>Gyetván Dorina</i>	299
Az általános nyomon követési kötelezettség mint a közvetítő szolgáltatók felelősségének jövője?	299
Is general content monitoring the future for internet intermediaries?	314
<i>Kovács Andrea</i>	316
Politikusok a közösségi médiában	316
Politicians on Social Media	326
KÖZIGAZGATÁSI ÉS PÉNZÜGYI JOGI SZEKCIÓ	328
<i>Balogh Virág</i>	329
Fogyasztói igények érvényesítése – modellek és tendenciák	329
Consumer redress – models and tendencies	343
<i>Cseh Kristóf</i>	345
Az önkormányzati autonómia, valamint annak a szervezetalakítási szabadságra gyakorolt hatása	345
Autonomy of local governments and its impact on organizational freedom.....	359
<i>Tombor Csaba</i>	360
Az adó megfizetésére kötelezés – a jogintézmény alapjainak és fogalmi összetevőinek fejlődése az Alkotmánybíróság és a Kúria döntéseiben.....	360
The liability to pay the tax – the development of basics and conceptual components of the legal institution by decisions of Constitutional Court of Hungary and Curia of Hungary.....	373
KRIMINOLÓGIA SZEKCIÓ	374
<i>Dési Ádám</i>	375
A nonkonformitás belesimulása a (tervezett) konformista életútba	375
Integrating nonconformity into the (planned) conformist life path.....	390
<i>Molnár Anna</i>	391
Nemzetközi elvárások a fiatalkorúak büntető igazságszolgáltatásával kapcsolatosan, különös tekintettel a büntetés kiszabásra	391
International standards in juvenile criminal justice, with a special focus on sentencing ..	407
<i>Szontagh Veronika Anna</i>	408
Tényleg nem tehetjük meg? – Gondolatok egy portugál társadalmi vita margójára.....	408
Can't we really do it? - Thoughts on a Portuguese social debate	419
<i>Zséli Tímea</i>	420
A gyermekvédelem és a korai beavatkozás	420
Child protection and early intervention	434

EURÓPAI JOGI, NEMZETKÖZI MAGÁNJOGI ÉS POLGÁRI ELJÁRÁSJOGI SZEKCIÓ	435
<i>Kiss Barnabás Sándor</i>	436
Komplex közgazdasági elemzések megítélése az uniós versenyjogban – Nyilvánvaló mérlegelési hibák.....	436
Complex Economic Assessments in EU Competition Law – Manifest Errors of Assessment	447
<i>Kovács Réka</i>	448
A BREXIT hatása a diplomák kölcsönös elismerésére, illetve az egészségügyi szakemberek külföldi munkavállalására	448
The impact of BREXIT on the mutual recognition of diplomas and the employment of health professionals abroad	466
<i>Merkel Csenge</i>	468
A személyek szabad mozgása és a koronavírus elleni védőoltás	468
The free movement of people in the European Union and COVID-19 vaccines	480
<i>Mészáros Árpád</i>	481
A BREXIT hatása a tagállami kétoldalú szociális biztonsági egyezmények megkötésére.....	481
The impact of BREXIT on the conclusion of bilateral social security agreements between Member States.....	494
<i>Darnót Sára</i>	495
Mennyit ér az emberélet az egyes jogrendszerekben – avagy forum shopping személyiségi jogi perekben	495
How much does a life worth – in different jurisdictions? The „forum shopping” problem in personal right infringement cases.....	509
MUNKAJOGI SZEKCIÓ	511
<i>Ajtay-Horváth Viola</i>	512
Előreláthatóság a COVID idején	512
Predictability in the times of COVID	519
<i>Szakács Dóra</i>	521
A munkahelyi pszichoterror jelensége a munkajogban	521
The phenomenon of workplace mobbing in labour law	534
<i>Tóth Kinga</i>	535
A munkáltatói kártérítési felelősség gyakorlati problémái.....	535
Employer’s liability for occupational safety and health standards and occupational accidents and health-related damages	547
POLGÁRI JOGI SZEKCIÓ	548
<i>Borbély Zoltán</i>	549
A hazai trust jellegű jogviszonyok fejlődésének irányai a vagyonkezelő felelőssége és a kedvezményezett igényérvényesítésének tükrében	549

Directions of Hungarian trust's development in the light of the trustee's responsibility and the beneficiary's rights.....	562
<i>Reines János</i>	564
A franchise szerződés egyes joggazdaságtani kérdései – Gondolatok a hatékony szerződésszegés témaköre kapcsán	564
Certain legal-economic issues related to franchise contracts – thoughts regarding the concept of efficient breach	575
<i>Szabó András</i>	577
Az önvezető autók kártérítési felelőssége a hatályos német jogban.....	577
The civil liability of self-driving cars in according to the current law in Germany	588

ELŐSZÓ

Az ELTE Állam- és Jogtudományi Karának doktori iskolái – az Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola és a Politikatudományi Doktori Iskola – hetedikalkalommal rendezték meg a Kari Doktorandusz Konferenciát. 2021-ben azonban két okból is rendkívülinek számított a konferencia. Az idei tanácskozás a tavalyi, a COVID19 járvány miatt elhalasztott konferencia pótlása volt, de sajnos még most is csak on line kerülhetett rá sor, az előadók és a hallgatóság biztonsága érdekében.

A konferenciára mintegy 60 jogász és kriminológus, illetőleg és 10 politológus PhD-hallgató jelentkezett. Az előadások 12 szekcióban hangzottak el. A konferencia programjában az állam- és jogtudományok teljes köre, és számos ezzel összefüggő fontos társadalomtudományi téma szerepelt. A politikatudományi programban politikatörténeti, eszmetörténeti, nemzetközi és hazai politikát elemző előadásokat hallgathattak meg az érdeklődők.

A konferencián elhangozott előadásokat szokásaink szerint írásbeli változatban, tanulmánykötetként is közreadjuk. A konferenciakötetek negyedik alkalommal jelennek meg csak elektronikus kiadványként az ELTE Állam- és Jogtudományi Kar honlapján. A kétkötetes kiadvány tükrözi az ELTE Állam- és Jogtudományi Kara doktori iskoláiban folyó oktatás és tudományos munka, tematikus gazdagságát, eredményeit és magas színvonalát. A hagyományosan „*Jogi tanulmányok*” címet viselő kötet az Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola jelenlegi és frissen végzett hallgatóinak tanulmányait tartalmazza. A politikatudományi tanulmányok külön kötetben jelennek meg.

Mindenkinek figyelmébe ajánlom a kiadványt, aki érdeklődik az Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola tudományos munkája iránt, és remélem, hogy a tanulmányok füzére minden kedves Olvasónak új tudományos ismereteket és valódi szellemi élményt nyújt majd!

Budapest, 2021. június

Dr. Fazekas Marianna
szerkesztő
Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola
titkára

AGRÁR- ÉS SZÖVETKEZETI JOGI SZEKCIÓ

BADÓ KATALIN

Agrárjogi Tanszék

Témavezető: dr. Réti Mária tanszékvezető habil. egyetemi docens

A VESZÉLYHELYZETI JOGALKOTÁS HATÁSA A SZÖVETKEZETI SZFÉRÁBAN

A COVID-19 (SARS-CoV-2 vírus által okozott) humán világjárvány¹ mind a társadalmi, mind a gazdasági életben kihívásokkal teli új helyzet elé állította az emberiséget. A jogalkotóknak a megszokottól eltérő, „gyors reagálású” fellépést kellett kidolgozni, míg a jogalanyoknak ehhez az új környezethez való gyors alkalmazkodása volt a kulcsa a társadalmi/gazdasági élet fenntarthatóságának.

Jelen tanulmány célja annak bemutatása, milyen hatást gyakorolt a gazdasági szférában amúgyis sajátos jegyekkel bíró szövetkezeti formára maga a humán világjárvány, illetve az annak kezelésére, következményei enyhítésére alkotott jogi szabályozás, és az ezek révén létrejött jogi környezetben hogyan tudtak alkalmazkodni a szövetkezeti szféra résztvevői a megváltozott helyzethez.

I. A veszélyhelyzeti jogalkotás sajátosságai (rövid ismertetés)

A veszélyhelyzeti jogalkotás vizsgálata során elengedhetetlen kiindulópont magának a veszélyhelyzetnek a meghatározása. A veszélyhelyzet, mint fogalom viszonylag új keletű a magyar jogéletben. A veszélyhelyzetet az Alaptörvény a különleges jogrend bevezetésének egyik eseteként rögzíti, és mint ahogyan magára a különleges jogrendre, így a veszélyhelyzeti jogalkotásra is vonatkoztatható, hogy „[a]z eszközrendszer tartalmi oldaláról vizsgálva: az alkotmányozó maga határozza meg az államszervezetre vonatkozó azon eltérő szabályokat, amelyek arányos eltérési lehetőséget biztosítanak a hatalommegosztáson alapuló államszervezeti szabályokhoz képest annak érdekében, hogy a különleges jogrendet kiváltó okra reagálást követően az állam működése mielőbb visszaállítható legyen az általános szabályok szerinti rendszerre.”²

Az Alaptörvény külön címben rögzíti a különleges jogrend eseteit és az arra vonatkozó alapvető szabályokat. A hatályos szabályozás taxatív felsorolása hat olyan minősített helyzetet tartalmaz, melyek különleges jogrend bevezetését teszik szükségessé. Ilyen a rendkívüli

¹ Az [Egészségügyi Világszervezet](https://www.who.int/director-general/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19---11-march-2020) (WHO) 2020. március 11-én hirdette ki a betegség okozta világjárvány megjelenését. Lásd: WHO Director-General's opening remarks at the media briefing on COVID-19 - 11 March 2020 <https://www.who.int/director-general/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19---11-march-2020>

² Cserny – Orbán – Téglási (2018); valamint Till (2019).

állapot, a szükségállapot, a megelőző védelmi helyzet, a terrorveszélyhelyzet, a váratlan támadás és a veszélyhelyzet.³

Ezeknek a minősített időszakos helyzeteknek, mint a különleges jogrend bevezetése alapján az alaptörvényi szabályozását az a szükségesség, hogy ezek a rendelkezések magától az Alaptörvénytől engednek eltérést. A különleges jogrendben ugyanis felfüggeszthetők, illetve korlátozhatók az alkotmányosság bizonyos klasszikus alapelvei. Így például ezekben a rendkívüli időszakokban korlátozni lehet az emberi jogokat, a nyilvánosságot, valamint adott esetben az államszervezet működésének szabályaitól, a hatalommegosztás elvétől való eltérés is megengedett lehet. Az Alaptörvényben rögzített elvektől, a demokrácia legfontosabb intézményeitől való eltérést azonban az Alaptörvényen kívül más jogszabály nem rendezheti. Ezért is volt szükséges a különleges jogrendre vonatkozó szabályok áttekinthető és egységes, egy fejezetbe foglalt megállapítása.⁴ Az Alaptörvény a különleges jogrend eseteire – egységes szabályozási elveket követve – meghatározza a különleges jogrend bevezetésének esetköreit; a bevezetésére jogosult szervet; a döntéshozatal rendjét, valamint azokat a szabályokat, amelyeket sarkalatos törvényben nem lehetne rendezni. Ezen túlmenően rögzíti a lehetséges jogalkotói eszközöket és nem utolsósorban a különleges jogrendben is érvényesülő garanciális korlátokat.

Az Alaptörvény olyan közös garanciális szabályokat határoz meg, amelyek valamennyi, a különleges jogrend bevezetéséhez vezető helyzetben érvényesítendőek. Így – bár az alapvető jogok gyakorlása felfüggeszthető vagy az I. cikk (3) bekezdése szerinti mértéken túl korlátozható – ez alól kivételt képez az emberi méltósághoz és az élethez való jog; a kínzás, az embertelen bánásmód tilalma, valamint a XXVIII. cikk (2)-(6) bekezdéseiben⁵ megállapított alapvető jogok. Az Alaptörvény alkalmazása a különleges jogrendben sem függeszthető fel és az Alkotmánybíróság működése sem korlátozható. A különleges jogrendben alkalmazandó részletes szabályokat pedig sarkalatos törvényben kell meghatározni.⁶

A különleges jogrend bevezetésére okot adó egyik minősített helyzet a veszélyhelyzet, amely az élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető elemi csapás vagy ipari szerencsétlenség esetén, valamint ezek következményeinek az elhárítása érdekében hirdethető ki. Veszélyhelyzetben a Kormány rendeletet alkothat, amellyel – sarkalatos törvényben meghatározottak szerint – egyes törvények alkalmazását felfüggesztheti, azoktól eltérhet, egyéb rendkívüli intézkedéseket hozhat, ezek főszabályként tizenöt napig maradnak hatályban, de az Országgyűlés felhatalmazása alapján a rendeletek hatálya meghosszabbítható. Ugyanakkor az Alaptörvény értelmében a Kormány rendelete a veszélyhelyzet megszűnésével automatikusan hatályát veszti, tehát kifejezett hatályon kívül helyezésére külön, önálló jogalkotói aktus formájában nincs szükség.⁷

³ Alaptörvény 48-53. cikk

⁴ Lásd az Alaptörvényhez fűzött jogalkotói indoklást.

⁵ Alaptörvény XXVIII. cikk (2)-(6) bekezdéseiben az ártatlanság védelme, a védelemhez való jog, a nullum crimen sine lege elv, illetve a kettős elítélés tilalmának elve szerepel.

⁶ Alaptörvény 54. cikk (1)-(4) bekezdései

⁷ Alaptörvény 53. cikk

II. A szövetkezet mint sajátos jogi személy típus

A szövetkezeti forma sajátosságainak kifejtéséhez a Ptk. fogalommeghatározása adhat alapot. Eszerint a szövetkezet „a tagok vagyoni hozzájárulásából álló tőkével alapított, a nyitott tagság és a változó tőke elvei szerint működő, a tagok gazdasági és társadalmi szükségleteinek kielégítésére irányuló tevékenységet végző jogi személy, amelynél a tag kötelezettsége a szövetkezettel szemben vagyoni hozzájárulásának szolgáltatására és az alapszabályban meghatározott személyes közreműködésre terjed ki.”⁸

A szövetkezetre vonatkozó szabályzás jelentős átalakuláson ment át az elmúlt évtizedekben, és a korábbi párhuzamos/többszörös szabályozás után a Ptk. önálló jogi személy típusként rögzíti a szövetkezetet. Az egyes szövetkezeti típusokra vonatkozó speciális szabályok azonban külön törvényekben szerepelnek⁹. A jogalkotónak ezzel az volt a célja, hogy olyan általános modellt építsen fel, amely alkalmas a különböző tevékenységi területen működő szövetkezetek alapvető jellegzetességeinek megjelenítésére, és ilyen módon általános szabályozásként háttérjogszabálya legyen minden szövetkezeti típus esetén, a speciális szövetkezeti szabályozásnak. A Ptk. ezért a szövetkezet definícióját is olyan fogalmi elemekből alkotta meg, amelyek minden szövetkezetenél egyformán érvényesülnek.¹⁰ Ilyen általánosan jellemző vonása a szövetkezeteknek, hogy azok a szövetkezeti tagok vagyoni hozzájárulásából álló tőkével jönnek létre, ugyanakkor a tagság változásával ez a tőke is állandóan változik. A szövetkezet tevékenységének jellemzője, hogy elsősorban a tagok szükségleteinek a kielégítésére irányul, ezek a szükségletek viszont nem csupán gazdasági, hanem ezzel párhuzamosan társadalmi szükségletek is, amelyek nem feltétlenül kötődnek a tagok üzleti szükségleteihez, ezért is szokás a szövetkezeteket a szociális gazdaság meghatározó tényezőiként említeni.¹¹

Mivel a szövetkezetek a Ptk. rendszerében a jogi személyek egyik típusát képezik, a szövetkezetekre is vonatkoznak a jogi személyek azon kógens, általános szabályai, amelyekkel ellentétes szabályt az adott jogi személy típusra nem állapít meg a törvény. A Ptk-beli definiálás végső soron azt a követelményt támasztja, hogy ezen szabályoktól a felek nem térhetnek el, a szövetkezet fogalmi elemeit adó szabályoknak feltétlenül érvényesülniük kell, mivel a jogi személyek körében érvényesülő típuskénszer alapján csak e fogalmi elemeknek megfelelő szervezetek tekinthetők szövetkezetnek.¹²

⁸ 2013. évi V. törvény a Polgári Törvénykönyvről 3:325. § (1) bekezdés

⁹ Ilyen az egyes szövetkezeti típusokra vonatkozó speciális szabályok: 2006. évi X. törvény a szövetkezetekről, 2013. évi CXXXV. törvény a szövetkezeti hitelintézetek integrációjáról, 2004. évi CXV. törvény a lakásszövetkezetekről, valamint a 2014. évi LXXXVIII. törvény a biztosítási tevékenységről

¹⁰ Ptk. jogalkotói indoklás a Szövetkezet címszóhoz

¹¹ Lásd bővebben: Réti (2009) 470-476., valamint Réti (2016)

¹² Lásd: Ptk. Kommentár

III. A szövetkezeti tagsági jogokat érintő veszélyhelyzeti jogalkotás, a szövetkezeti tagsági jogok gyakorlása a pandémia árnyékában

A fentieket is szem előtt tartva szükséges annak rövid áttekintése, melyek azok a legfontosabb elemek, amelyek révén a szövetkezeti működés alapvető sajátosságai érvényre juthatnak, azaz melyek azok a fogalmi elemek, amelyek révén egy adott szervezet szövetkezettnek tekintendő.

1. A közgyűlés

„A szövetkezet tagjainak döntéshozó szerve a tagok összességéből álló *közgyűlés*”.¹³ A Ptk jogalkotói indokolása szerint a szövetkezet legfontosabb szerve a közgyűlés, amely a tagok összességéből álló döntéshozó szerv, és amely a szövetkezet legfontosabb státusz- és személyi kérdéseiben kizárólagos hatáskörrel rendelkezik. Az ügyvezetés hivatott összehívni a közgyűlést a napirend közlésével, és a meghívónak tartalmaznia kell a határozatképtelenség esetén megismétlendő közgyűlésre, illetve az esetleges részközgyűlésekre vonatkozó adatokat is. A közgyűlés összehívására és a napirendre vonatkozó szabályokat a Ptk. 3:336. §-a rögzíti. Fontos szabály, hogy a nem szabályosan összehívott vagy megtartott közgyűlésen elfogadott határozat érvénytelensége utóbb orvosolható, (azaz az elfogadásának időpontjára visszamenő hatállyal érvényessé válik), ha a határozatot a közgyűlés napjától számított harminc napon belül valamennyi tag egyhangúlag érvényesnek ismeri el.¹⁴ Az ügyvezetés által meghatározott napirend kiegészítésére pedig lehetőség van a tagok tíz százalékát kitevő kisebbség indítványára, de ezt előre írásban kell közölni az ügyvezetéssel.¹⁵

A Ptk. taxatív felsorolást tartalmaz a *közgyűlési hatásköröket* illetően¹⁶, és részletesen szabályozza a *határozathozatal* módját, feltételeit is. Eszerint a tagok a közgyűlésen szavazással hoznak határozatokat, általában a közgyűlésen jelenlévők egyszerű szótöbbségével, de ettől eltérő feltételek is előfordulhatnak.¹⁷ A határozathozatal módját illetően általában nyílt szavazással történik a közgyűlési döntéshozatal, azonban személyi kérdésekben titkos szavazást kell tartani. A szövetkezeti döntéshozatal gördülékenységét hivatott szolgálni a részközgyűlés intézménye, mely főként nagy taglétszámú, földrajzilag is nagy kiterjedésű szövetkezetek esetén lehet indokolt. Ahogyan szintén a magas taglétszám, illetve a rugalmasabb tagi döntéshozatal indokolhatja a közgyűlés hatáskörébe tartozó döntéseknek a tagok által megválasztott küldöttekből álló küldöttgyűlésen történő meghozatalát.¹⁸

¹³ Ptk. 3:335. § (1) bekezdés

¹⁴ Ptk. 3:336. § (5) bekezdés

¹⁵ Ptk. 3:336. § (4) bekezdés

¹⁶ Ptk. 3:335. §

¹⁷ Így például az alapszabály módosításához az összes tag legalább felének és a jelenlévők kétharmadának a hozzájárulása szükséges. A szövetkezet jogutód nélküli megszűnésének, átalakulásának, egyesülésének, szétválásának elhatározásánál az összes szavazathoz - nem a közgyűlésen jelenlévők szavazatához - viszonyított kétharmados többség szükséges.

¹⁸ Erről az alapszabálynak kell rendelkeznie, és egyben meg kell határozni a küldötteknek a tagokhoz viszonyított számát, megválasztásuk módját és megbízatásuk időtartamát is. Továbbá lásd Ptk. Indokolás

2. A tagokat a közgyűlésen megillető jogok

Tekintettel arra, hogy a szövetkezet közgyűlése a tagok összességéből álló döntéshozó szerv, amely a szövetkezet legfontosabb státusz- és személyi kérdéseiben kizárólagos hatáskörrel rendelkezik, a jogi személyek általános szabályaiból is következően¹⁹ *a közgyűlésen minden tag jogosult részt venni*. A részvétel nemcsak az egyszerű fizikai jelenlétet jelenti, hanem azt is, hogy a tag jogosult a közgyűlés napirendjére felvett ügyekkel összefüggésben indítványt tenni és az ügyekről szavazni. Tehát tartalmilag bekapcsolódhat a közgyűlésbe, azaz megszólalhat, kifejtheti a véleményét, érveit, illetve indítványokat tehet, akár a meghozandó határozat tartalmára vonatkozóan is.²⁰ A jelenlét szempontjából nem lehet különbséget tenni jogi személy és nem jogi személy tagok, személyes közreműködésre köteles és erre nem köteles tagok között, illetve semmilyen más alapon sem. Aki tagja a szövetkezetnek, az a közgyűlésen való részvételre is jogosult.²¹ Az egy tag–egy szavazat elve értelmében a közgyűlésen – a vagyoni hozzájárulások arányától függetlenül – minden tagnak egy szavazata van. Viszont aki az alapszabályban előírt, esedékes vagyoni hozzájárulását nem teljesítette, nem gyakorolhatja a szavazati jogát. A jelenlét joga azonban akkor is megilleti a tagot, ha olyan ügyet tárgyal a közgyűlés, amelynek eldöntésekor a tag valamilyen okból nem rendelkezik szavazati joggal.²²

A tag azonban nemcsak személyes jelenlét formájában, hanem *képviselő útján* is gyakorolhatja tagsági jogait.²³ Abban az esetben, ha a tag nem tud vagy nem akar a közgyűlésen személyesen megjelenni, közokirattal vagy teljes bizonyító erejű magánokirattal igazolt meghatalmazással képviselő közreműködését veheti igénybe, és egy képviselő a közgyűlésen akár több tag képviselőjét is elláthatja. Azonban az egy képviselő által képviselt tagok száma nem haladhatja meg a szövetkezeti tagok tíz százalékát.²⁴

¹⁹ Ptk. 3:16. §-a és a hozzáfűzött magyarázat

²⁰ Érdekeség ugyanakkor a tagsági jogok gyakorlását illetően, hogy – főként nagy létszámú közgyűlés esetén – a hozzászólások ideje korlátozható, amennyiben a rendelkezésre álló időkeret elegendő a tag véleményének, indítványainak észszerű keretek között történő kifejtésére. (Lásd Ptk. kommentár)

²¹ Ptk. Kommentár

²² A témához kapcsolódóan lásd: Bak (2013) 4-27.

²³ Fontos összeférhetlenségi szabály, hogy nem lehet képviselő az igazgatóság és a felügyelőbizottság elnöke vagy tagja és a könyvvizsgáló sem.

²⁴ Ptk. 3:337. §; Ily módon igyekszik megakadályozni a szabályozás, hogy egy képviselő kezében túlzottan nagyszámú szavazat koncentrálódjon, és így a képviselői jogok összegyűjtése révén befolyásolja a közgyűlési döntéshozatalt.

3. A veszélyhelyzet során a személy- és vagyonegyesítő szervezetek működésére vonatkozóan bevezetett eltérő rendelkezések²⁵

Amint azt a veszélyhelyzeti jogalkotás sajátosságai körében láthattuk, a jogalkotó a kialakult humán járvány megfékezéséhez, valamint következményeinek enyhítéséhez, a megelőzéshez szükséges gyorsabb reagálás érdekében – az átmeneti időszaki jelleg szem előtt tartásával – a törvényi szabályozás körébe tartozó kérdések körében is lehetőséget kapott alacsonyabb jogforrási szinten, kormányrendeleti formában szabályokat alkotni. Ezek a kormányrendeletben rögzített előírások tehát a gyakorlatban a törvényi előírások módosítását jelentik, mindezt a veszélyhelyzeti felhatalmazás alapján, azonban még ez esetben is az alkotmányos keretek figyelembevételének kötelezettségével.²⁶

A veszélyhelyzetre tekintettel bevezetett előírásokat illetően ki kell emelni, hogy a jogalkotó jellemzően nem egy-egy területre vonatkozó módosító előírásokat rögzített, hanem általában összevont, több területet érintő kormányrendeleteket alkotott. Ez jelentősen megnehezíti az éppen hatályos szabályozás nyomán követését, azonban a világméretű humánjárvány általi fenyegetettség indokolhatja bizonyos körben az úgynevezett „saláta rendeletek” megalkotását.²⁷

A jogalkotó ilyen összevont szabályozás formájában, több területet is érintve alkotta meg azokat az előírásokat, melyek ugyan nem nevesítve, de a szövetkezetekre is alkalmazandóak.²⁸ Ezeknek a rendeleteknek – a jogalkotási felhatalmazáson túl – közös vonása, hogy a törvényi szabályozástól ad eltérést a működőképesség fenntartása érdekében. Azonban rögzíti a jogalkotó, hogy ha a jogi személy döntéshozó szerve a veszélyhelyzet idején alkalmazandó kijárási korlátozások, illetve a védelmi intézkedések betartása mellett sem akadályozott a döntéshozatalban, a döntéshozó szerv működésére, döntéshozatalára nem kell a rendeleti szabályokat alkalmazni, tehát esetükben a törvényi szabályozás marad érvényben. Azonban a veszélyhelyzet idején főszabályként a személyes jelenlét visszaszorítása a cél, így a rendeleti szabályozás értelmében a jogi személy döntéshozó szervének ülése – a küldöttgyűlés és a részközgyűlés is – nem tartható meg a tag személyes részvételével, még akkor sem, ha az ülést a rendeleti szabályozás hatálybalépésekor már összehívták. Ez az előírás igen nehéz helyzetbe hozta a szövetkezeti közgyűlések megtartását,

²⁵ E körben kiemelendő a 102/2020. (IV. 10.) Korm. r.; a 231/2020. (V. 25.) Korm. r.; az 502/2020. (XI. 16.) Korm. r.; a 608/2020. (XII. 18.) Korm. r.; a 248/2021. (V. 14.) Korm. r., a 289/2021. (V. 31.) Korm. r., melyek a veszélyhelyzet során a személy- és vagyonegyesítő szervezetek működésére vonatkozó eltérő rendelkezésekről, illetve azok újbóli bevezetéséről, valamint módosításáról rendelkeztek. Ezeket a Kormány az Alaptörvény 53. cikk (2) és (3) bekezdésében meghatározott eredeti jogalkotói hatáskörében – figyelemmel a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvény 51/A. §-ára –, és részben a koronavírus-világjárvány második hulláma elleni védekezésről szóló 2020. évi CIX. törvény 2. § (1) bekezdése szerinti felhatalmazás alapján, az Alaptörvény 15. cikk (1) bekezdésében meghatározott feladatkörében eljárva alkotott meg.

²⁶ Tarczay (2021)

²⁷ Azokat a jogszabályokat szokás így nevezni, melyek több, egymással szorosan nem összefüggő jogterületre vonatkozó – főként módosító – szabályokat tartalmaznak. A jogbiztonság alkotmányos követelménye szerint – normál esetben – nem tekinthető célszerű jogalkotási módszernek.

²⁸ A jogalkotó megfogalmazása szerint: „a polgári jogi szabályok alapján létrejött jogi személyeknek és a nem jogi személy szervezeteknek (...) a Ptk., illetve a jogi személyre vonatkozó jogszabályi rendelkezéseket az ezen alcímben foglalt eltérésekkel kell alkalmazniuk.”[lásd például 102/2020. (IV. 10.) Korm. rend. 1. §]

illetve azon ügyek intézését, melyek a tagok jelenlétét igényelnék. Alternatív megoldásként a jogalkotó a jogi személy döntéshozó szervének ülésére vonatkozóan a tag elektronikus hírközlő eszköz igénybevételével történő részvételét írja elő. Jelentős könnyítés a határozathozatal terén, ugyanakkor a demokratikus szervezeteki működés terén sok aggályt felvető lehetőség a jogalkotó részéről, hogy a határozat az ügyvezetés kezdeményezésére ülés tartása nélkül is meghozható, de csak abban az esetben, ha a jogi személyre vonatkozó törvényi előírás az ülés tartása nélküli döntéshozatalt nem zárja ki. Szűk körben²⁹ lehetőség van az írásbeli szavazás módjának alkalmazására, azzal, hogy a döntéshozó szerv határozatképességét ez esetben is biztosítani kell, ahogyan lehetővé kell tenni valamennyi tagnak a döntéshozatalban való részvételét. Ugyanakkor kifejezetten a járványügyi előírásokra tekintettel a nyilvánosság mértéke a minimálisra csökkentendő. Így, ha jogszabály a jogi személy döntéshozó szerve vagy más szerve ülésének nyilvánosságát írja elő, a veszélyhelyzet ideje alatt megtartott ülésre vagy más döntéshozatali eljárásra a nyilvánosság követelménye nem vonatkozik.

A technikai fejlődés lehetőségeinek felhasználása kiemelten szerepet kap a humánjárvány idején. Erre tekintettel a jogalkotó előírta, hogy még abban az esetben is, ha a jogi személy létesítő okirata az elektronikus hírközlő eszközök használatának, illetve az ülés tartása nélküli döntéshozatalnak a szabályairól nem rendelkezik, a jogi személy ügyvezetése jogosult ezeknek a szabályoknak a megállapítására és a tagokkal való közlésére. Azonban ezt szigorú feltételekkel bástyázza körül a jogszabály, főként a tájékoztatás és az azonosíthatóság terén. Amennyiben ülés tartása nélküli döntéshozatalra kerül sor, a szavazat megküldésére legalább 15 napot kell biztosítani, a tag a szavazatát elektronikus úton (e-mail címre) is megküldheti. Fontos azonban, hogy a tag szavazata csak akkor érvényes, ha abból egyértelműen megállapítható a tag személye (név, lakóhely vagy székhely, szervezet esetén képviselőjének neve), a szavazásra bocsátott határozattervezet megjelölése és az arra adott szavazat. A tagi jogok terén azonban korlátozásként jelenik meg, hogy a döntéshozó szerv ülésének összehívását vagy az elektronikus hírközlő eszköz útján való megtartását a tag nem kezdeményezheti.

Abban az esetben, ha végképp nem tartható meg a döntéshozó szerv ülése, ám a hatáskörébe tartozó, a jogi személy törvényes működésének fenntartásához, a veszélyhelyzet miatt kialakult helyzet kezeléséhez szükséges, halaszthatatlan döntés igénye merül fel, a jogalkotó a határozathozatalt a jogi személy ügyvezetésére bízta.³⁰ Ez azonban jelentősen korlátozott döntési kört jelent, így többek között a jogi személy ügyvezetése a jogi személy létesítő okiratát nem módosíthatja (kivéve, ha arra a veszélyhelyzet ideje alatt hatályba lépő jogszabály rendelkezése alapján van szükség), nem dönthet a jogi személy jogutód nélküli megszűnéséről, nem határozhatja el a jogi személy átalakulását, egyesülését vagy szétválását, és folyamatban lévő átalakulásban, egyesülésben vagy szétválásban a döntéshozó szerv hatáskörébe tartozó kérdésben sem dönthet.

²⁹ A tíz főt meghaladó taglétszámú jogi személy esetén is lehet írásban szavazni, ha a jogi személy ügyvezetése – vagy az állam többségi befolyása alatt álló gazdasági társaság esetén a tulajdonosi joggyakorló – azt kezdeményezi.

³⁰ Pl. ilyen lehet a számviteli törvény szerinti beszámoló elfogadásáról, illetve az adózott eredmény felhasználásáról szóló döntés.

Fontos érvényességi szabály, hogy a jogi személy ügyvezetésének ezek a döntései a döntéshozó szerv határozatának minősülnek, és eltérő rendelkezése hiányában végrehajthatóak. A jogi személy ügyvezetését pedig e döntések tekintetében polgári jogi felelősség terheli a jogi személlyel szemben. Ezeket a döntéseket a veszélyhelyzet megszűnését követően legkésőbb a 90. napra összehívandó rendkívüli döntéshozó szervi ülés napirendjére kell tűzni. A rendkívüli döntéshozó szerv visszamenőleges hatállyal megváltoztathatja vagy hatályon kívül helyezheti a korábbi határozatot, azonban az nem érinti az azt megelőzően keletkezett jogokat és kötelezettségeket. A veszélyhelyzetben is élő kötelezettség, hogy ha a jogi személyre vonatkozó előírás a döntéshozó szerv határozatának vagy az üléssel összefüggő egyéb iratnak a közzétételéről vagy a nyilvántartó bírósághoz való benyújtásáról rendelkezik, a jogi személy ügyvezetésének azt közzé kell tennie, illetve be kell nyújtania.

A rendeleti szabályozás közös eleme, hogy a jogi személy vezető tisztségviselőkből álló ügyvezető testülete, felügyelőbizottsága, audit bizottsága, valamint jogszabály vagy a létesítő okirat rendelkezése alapján létrehozott más testületi szerve (a továbbiakban együtt: testület) számára lehetővé teszi üléseinek elektronikus hírközlő eszköz útján vagy más személyazonosítást lehetővé tevő elektronikus eszköz igénybevételével történő tartását. Emellett fennáll az írásbeli egyeztetés lehetősége, valamint a jogi személy irányításával kapcsolatos döntések is meghozhatók írásban.

A működőképesség fenntartása érdekében a jogalkotó a taglétszám csökkenése esetére előírja, hogy ha a veszélyhelyzet ideje alatt a testület tagjainak létszáma a törvényben, illetve a létesítő okiratban előírt szám alá csökken, vagy a tag az élet- és vagyónbiztonságot veszélyeztető tömeges megbetegedést okozó humánjárvány miatt egyébként nem tud eljárni, a többi tag jogosult a határozathozatalra. Ekkor azonban a határozatképességre vonatkozó szabályokat a döntésképes tagok száma alapján kell meghatározni, és határozatot ebben az esetben is szótöbbséggel kell meghozni.³¹

A kapcsolattartást illetően a jogalkotó rögzíti, hogy a jogi személy szervei és a tagok közötti írásbeli jognyilatkozatok elektronikus levelezési címre (e-mail-cím) is megküldhetőek, azonban a kézbesítésnek hiteles módon igazolhatónak kell lennie, viszont ha a jogi személy létesítő okiratából más nem következik, a természetes személy tag a jognyilatkozata elektronikus aláírására nem köteles, de a jognyilatkozatnak a tag azonosíthatóságához szükséges adatokat ebben az esetben is tartalmaznia kell. Ezek az elektronikus üzenetben foglalt nyilatkozatok joghatásukat tekintve elektronikus írásbeli jognyilatkozatnak minősülnek. További jogkövetkezményként a jogalkotó rögzíti, hogy a jogi személy döntéshozó szerve által, a rendeleti szabályok eltéréseinek alkalmazásával hozott határozat bírósági felülvizsgálata során az érintett határozat bírósági hatályon kívül helyezésére nem kerülhet sor, ha a határozat kizárólag a veszélyhelyzetben alkalmazandó jogszabályi rendezések alkalmazása miatt ütközik a létesítő okiratba.³²

³¹ Érdekesség, hogy a többi tag kiesése esetén akár egy tag is hozhat döntést.

³² Lásd még: Gál (2020) 1-2.; Bodor (2021) 25-28.

IV. A szervezetek tevékenységének a jogalkotó által előidézett módosulása a rendkívüli helyzetben

1. A szervezet tevékenysége

A szervezet tevékenysége alapvetően értékesítésre, beszerzésre, termelésre és szolgáltatásra irányulhat.³³ Ezen tevékenységi típusok tekintetében számos eltérés adódik a jogi szabályozást illetően, azonban a szervezet működésével kapcsolatos általános rendelkezésként mindenképpen kiemelendő, hogy ha valamely tevékenység folytatását jogszabály hatósági engedélyhez köti, a szervezet e tevékenységét csak az engedély birtokában végezheti. Amennyiben képesítéshez kötött tevékenységet végez a szervezet, ezt csak úgy teheti, ha személyesen közreműködő tagjai, munkavállalói vagy a szervezettel kötött tartós polgári jogi szerződés alapján a szervezet javára tevékenykedők között legalább egy olyan személy van, aki a jogszabályban foglalt képesítési követelményeknek megfelel.³⁴ Ezek a szabályok hasonlóak, mint általában a gazdasági társaságoknál, azonban mivel a szervezet nem minősül gazdasági társaságnak, ezért a gazdasági társaságok közös szabályait sem lehet alkalmazni rá nézve, így viszont kénytelen a Ptk. megismételni olyan szükséges rendelkezéseket, mint az engedélyhez kötött tevékenységekre vonatkozó előírások. A szabály értelmezésével kapcsolatban is ugyanazok a szempontok érvényesülnek, mint a gazdasági társaságok esetében. A Ptk. a szervezet által végzendő, hatósági engedélyhez, illetve képesítési követelmények teljesítéséhez kötött tevékenységeiről a gazdasági társasági szabályokkal egyezően rendelkezik, azaz a szervezet is csak végleges engedély birtokában kezdheti meg az engedélyköteles tevékenységet. Az engedély jogosultja a szervezet kell, hogy legyen, és ez alól az sem mentesíti, ha esetleg valamely tagjának van engedélye a kérdéses tevékenységhez. Ezzel szemben a képesítéshez kötött tevékenységek esetében a szervezet értelemszerűen maga nem rendelkezhet képesítéssel, ezért képesítéshez kötött tevékenységet a szervezet is csak akkor végezhet, ha a személyes közreműködésre köteles tagjai, illetve bármilyen jogviszony keretében a társaság részére munkát végző személyek között van olyan, aki a szükséges képzettséggel rendelkezik.³⁵

2. A humán vilájárvány munkajogi hatásai

A szervezeti szférát a munkajogi területen ért pandémiás hatások elsősorban a munkavégzésnél szembetűnőek. A szervezeti munkavégzést illetően nem hagyható figyelmen kívül az a kettősség, amely a tagi munkavégzésben, illetve a munkaviszony keretében történő foglalkoztatásban nyilvánul meg.³⁶ A jelen tanulmány tekintetében azonban

³³ Ptk. 3:325. § (2) bekezdés

³⁴ Ptk. 3:327. §

³⁵ Ptk kommentár, lásd a Ptk. 3:97. §-ához fűzött magyarázatokat is

³⁶ A szervezetek szociálpolitikában, illetve a foglalkoztatáspolitikában betöltött szerepéről és ennek mind a hazai, mind pedig a nemzetközi szabályozásban való térhódításáról lásd: Bak – Réti (2013) 23-38.

elmondható, hogy mindkét formában érzékelhető változást hozott a humán világjárvány, illetve az ahhoz kapcsolódó jogalkotás.

Ezen a területen elsőként a kijárási korlátozás, illetve a találkozás/érintésmentesség szükséglete által kiváltott távmunkavégzést kell kiemelni. Természetesen nem minden tevékenységi területen alkalmazható, azonban a szövetkezetek közül igen nagy számban találták meg a módját, hogy legalább részben távmunka keretében történjen a foglalkoztatás.³⁷ Ebben a körben természetesen a bedolgozás, illetve a munkavégzés egyéb olyan formái is szerepet kapnak, amelyek általánosságban is jelen voltak a szövetkezeti szférában, azonban a pandémia által felerősödött a jelentőségük.³⁸

Emellett meg kell említeni olyan a munkaszervezésre vonatkozó előírásokat, melyek szintén éreztették hatásukat a szövetkezeti szférában. Ilyen például a munkaidőkeret alkalmazásának kiterjesztése, illetve annak a lehetőségnek a beiktatás, hogy hatósági engedély birtokában az általános szabályoktól eltérően is bevezethető a munkaidőkeret.³⁹

3. Gazdasági (versenyjogi/adójogi) intézkedések

A humán világjárvány által kiváltott gazdasági válsághullám kezelésének az állami eszközrendszerben meghatározó olyan versenyjogi, adópolitikai intézkedések sorát kellene itt felsorakoztatni, amelyre a jelen tanulmány terjedelmi korlátai nem adnak lehetőséget, ezért csak példálózó jelleggel, néhány jelentősebbnek mondható tétel kerül megemlítésre.

Bizonyos gazdasági ágazatokat⁴⁰ súlyosabban érintettek a kijárási korlátozások, lezárások, ezért a bérleti szerződésekre vonatkozóan olyan átmeneti szabályok születtek, amelyek értelmében az állam, a többségi állami tulajdonú gazdasági társaság, a helyi önkormányzat, a helyi önkormányzat többségi tulajdonában lévő gazdasági társaság tulajdonában lévő nem lakás céljára szolgáló helyiségre vonatkozó bérleti szerződéseket a bérbeadó 2021. június 30-ig nem szüntetheti meg felmondással. A gazdaságilag nehéz helyzetbe került vállalkozások – és ezalatt a meghatározott tevékenységi területen működő szövetkezetek is értendők – ezzel az intézkedéssel némi haladékot kaptak, illetve átmenetileg biztonságban érezhették magukat.

Szintén az átmeneti gazdasági nehézségek áthidalására szolgálnak az adókötelezettségek teljesítésével kapcsolatos könnyítések⁴¹. Idesorolandó a helyi adók körében hozott azon intézkedés, amely szerint a helyi önkormányzatok nem emelhetnek adót.⁴²

³⁷ A közhiedelemmel ellentétben nem minden olyan tevékenység minősül távmunkavégzésnek, ami a cégtől, telephelytől távol történik, ahogyan az otthoni munkavégzés sem azonos minden esetben a távmunkavégzéssel.

³⁸ Jakab (1999)

³⁹ 2020. évi LVIII. törvény a veszélyhelyzet megszűnésével összefüggő átmeneti szabályokról és a járványügyi készületségről 56. §

⁴⁰ Elsősorban a turisztikai, a vendéglátóipari, a szórakoztatóipari, a szerencsejáték, a filmipari, az előadóművész, a rendezvényszervező és a sportszolgáltatást nyújtó ágazatok sorolandók ide.

⁴¹ 2020. évi LVIII. törvény a veszélyhelyzet megszűnésével összefüggő átmeneti szabályokról és a járványügyi készületségről 31. § (1) bekezdés, 33. §

⁴² Lásd a koronavírus-világjárvány nemzeti gazdaságot érintő hatásának enyhítése érdekében szükséges helyi adó intézkedésről szóló 535/2020. (XII. 1.) Korm. rendeletet, valamint 639/2020. (XII. 22.) Korm. rendeletet.

A pandémia okán bezáró gyermekintézmények miatt kieső munkavállalók helyzetének könnyítésére pedig a jogalkotó a munkahelyi gyermekfelügyelet kapcsán érvényesíthető adó- és járulékkedvezmények⁴³ beiktatásáról gondoskodott, és meghosszabbította a munkáltatót terhelő egészségügyi szolgáltatási járulékfizetési kötelezettség határidejét a veszélyhelyzetből kifolyólag fizetés nélküli szabadságon lévő munkavállalóra tekintettel fizetendő egészségügyi szolgáltatási járulék esetében⁴⁴.

Ezek az intézkedések elsősorban a gazdasági tevékenység folyamatosságának fenntartását, illetve, ha a járványügyi helyzet lehetővé teszi, újraindítását szolgálják.

V. Összegzés: képesek-e a szövetkezetek helytállni az általánostól eltérő, speciális helyzetben?

A járványügyi hatásokat illetően az mindenképp elmondható, hogy a gazdasági élet alanyainak nem mindegyike tudta úgy venni az akadályokat, ahogyan a szövetkezetek. Tekintve, hogy a szövetkezetek nem csupán a gazdasági szempontok által motivált szervezetek, ezekben az embert próbáló időszakokban megmutatkozott a szövetkezeti forma társadalmi jelentősége, és bár nem minden szövetkezeti típus esetében, de jelentősen felerősödött a szolidaritás, az egymásra figyelés, egymás segítése. A szövetkezetek hagyományosan emberközpontú jellemzése ugyan ma már nem feltétlenül érvényesül (pl. a hitelszövetkezetek esetében), azonban a klasszikusnak mondható szövetkezeti formák a megtapasztalt gazdasági nehézségek ellenére is talpon tudtak maradni. Pozitívumként könyvelhető el, hogy a szövetkezetek között viszonylag csekély arányban került sor megszűnésre. Ez is inkább a szociális szövetkezetek körében jelentkező tünet, és nem annyira a pandémiára, mint inkább arra a jogszabálmódosításra vezethető vissza, amely révén helyi önkormányzati, illetve közhasznú társasági tagot is fel kellett mutatniuk a tagjaik sorában.

A humánjárvány hatásaként a foglalkoztatás terén egyfajta hangsúly eltolódás volt érzékelhető, mivel a kijárási korlátozások idején elsőként a diákszövetkezetek kényszerültek szembesülni a diákmunkai iránti igény csökkenésével, majd a nyugdíjas szövetkezeteket is elérte a gazdasági visszaesés. A foglalkoztatás átszervezésével, munkaidőcsökkentéssel, illetve ahol erre lehetőség volt munkaidőkeret alkalmazásával sikerült elérni, hogy a

⁴³ A veszélyhelyzet megszűnésével összefüggő átmeneti szabályokról és a járványügyi készültségről 2020. évi LVIII. törvény 39. § (1)-(2) bekezdése szerint: „(1) A munkahelyi gyermekfelügyelet végzése céljából foglalkoztatott személy esetében a 2020. április, május és június hónapra vonatkozóan a Tbj. szerint járulékalapot képező jövedelem után járulékként kizárólag a Tbj. szerinti természetbeni egészségbiztosítási járulékot kell megfizetni azzal, hogy ennek összege a 7710 forintot nem haladhatja meg. A járulékfizetés e bekezdés szerinti teljesítése nem érinti a Tbj. szerinti biztosítottnak a társadalombiztosítási és munkaerőpiaci ellátásokra való jogosultságát és ezen ellátások összegét.

(2) A munkahelyi gyermekfelügyelet végzése céljából foglalkoztatott személy számára a 2020. április, május és június hónapra kifizetett jövedelem, juttatás után a kifizetőnek a szociális hozzájárulási adóról szóló 2018. évi LII. törvény szerinti szociális hozzájárulási adó, valamint a szakképzési hozzájárulásról és a képzés fejlesztésének támogatásáról szóló 2011. évi CLV. törvény szerinti szakképzési hozzájárulás megfizetésének kötelezettségét nem kell teljesítenie.”

⁴⁴ U.o. 41. §

szövetkezeti tagok közül viszonylag kevesen veszítették el a munkájukat, és kényszerültek munkanélküli ellátás igénybevételére.

Ugyanakkor az is kiemелendő, hogy a szövetkezeti foglalkoztatás rugalmassága révén, amikor a járványügyi helyzet enyhítéseket tett lehetővé, éppen a diákszövetkezetek és a nyugdíjasszövetkezetek bizonyultak a legalkalmazkodóbb gazdasági szervezeti formának. Ezáltal a gazdasági élet újraindításakor is jelentős szerep jutott a szövetkezetek által foglalkoztatott munkavállalók újraaktiválásában.

Az egész világot sújtó egészségügyi válsághelyzet összességében arra mutatott rá, hogy a szövetkezeti formának egyre inkább létjogosultsága van nemcsak a gazdasági élet szereplői között, hanem a társadalmi élet kihívásainak is eredményesen képes eleget tenni.

Felhasznált irodalom

Bak Klára (2013): A „Demokratikus tagi ellenőrzés” elvéről és annak érvényesüléséről a rendszerváltást követő magyar szövetkezeti jogban, valamint az Európai Unió szövetkezeti jogában. *Themis* 2013. december, 4-27.

http://epa.oszk.hu/02300/02363/00020/pdf/EPA02363_THEMIS_2013_dec_003.pdf
(2018. 06. 28.)

Bak Klára – Réti Mária (2013): A szövetkezetek szociál/foglalkoztatáspolitikában betöltött szerepéről, a nemzetközi és a magyar szövetkezeti jogalkotás irányairól. *Agrár- és Környezetjog* (2013) 15. sz. 23-38.

Bodor Mária Zsuzsanna (2021): A jogi személyek működésére vonatkozó pandémiás veszélyhelyzeti rendelkezésekről. *Gazdaság és Jog* 29. évf. 1. sz. (2021.) 25-28.

Cserny Ákos – Orbán Balázs András – Téglási András (2018): Az Integrált Jogforrási Rendszer. In: Halász Iván (szerk.): *Alkotmányjog*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest (2018) 165-170.

Gál Judit (2020): A cégek működését módosító, a veszélyhelyzettel összefüggő szabályok. *Céghírnök* 30. évf. 4. sz. (2020.) 1-2.

Jakab (1999) = Fekete Zsuzsanna – Jakab András – Tallián Blanka – Tálné Molnár Erika (1999): *Munkajog a gyakorlat nyelvén*. Jakab András (szerk), UNIO Lap- és Könyvkiadó Kereskedelmi Kft.

Réti Mária (2016): *Szövetkezeti jog*. ELTE Eötvös Kiadó Kft, Budapest, 2016.

Réti Mária (2009): A szövetkezetről, mint a szociális gazdaság legmeghatározóbb tényezőiről. In: Bobvos Pál (szerk.): *Reformator iuris cooperandi: Tanulmányok Veres József 80. születésnapja tiszteletére*. Szeged, Pólay Elemér Alapítvány, 2009. 470-476.

Tarczay Áron (2021): *Jogi személyek működése a veszélyhelyzet idején* <https://www.nonprofit.hu/tudastar/Dr-Tarczay-Aron-Jogi-szemelyek-mukodese-a-veszelyhelyzet-idejen> (2021.06.09.)

Till Szabolcs (2019): „Különleges jogrend”. In: Jakab András – Fekete Balázs (szerk.): Internetes Jogtudományi Enciklopédia (Alkotmányjog rovat, rovatszerkesztő: Bodnár Eszter, Jakab András) <http://ijoten.hu/szocikk/kulonleges-jogrend> (2019)

Vékás Lajos – Gárdos Péter (szerk.): Nagykomentár a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvényhez

THE IMPACT OF EMERGENCY LEGISLATION FOR COOPERATIVES

The Covid-19 world epidemic widely, all over the world caused difficulties, problems. However cooperatives are one of the economic organizations habit many human features. This is the reason, that the cooperative firm seems to be the most suitable firm, for overcoming this pandemic situation, and economical aftermath.

The special healthy background needed non average law acting, so this legislation circumstance makes more difficult to evaluate the efficiency of the persons economic word's. So, this writing work try to do experiment for presentation how could be able to prosper cooperatives in this special economical and legislation situation.

GÁL ENIKŐ

Agrárjogi Tanszék

Témavezető: dr. Réti Mária tanszékvezető habil. egyetemi docens

**A NEMZETKÖZI SZERVEZETEK AJÁNLÁSAI A COVID-19 KRÍZISHELYZETRE
ÉS A POST-COVID IDŐSZAKRA. FÓKUSZBAN A SZÖVETKEZETEK, MINT A
SZOCIÁLIS ÉS SZOLIDÁRIS GAZDASÁG KULCSSZEREPLŐI**

Bevezetés

A 2019 decemberében kirobbant és rövid idő alatt világjárvánnyá nőtt COVID-19 olyan globális szintű gazdasági és társadalmi válsághoz vezetett, amelynek hatása a 2008-as gazdasági világválság hatásán is mesze túlmutat, hiszen a gazdasági és munkaügyi szektoron túl alapjaiban rázta meg az egészségügyi rendszereket és példa nélküli negatív hatással volt a társadalmi, emberi kapcsolatokra is. Olyan humanitárius, társadalmi és gazdasági krízishelyzetet teremtett a világjárvány, amelyre a II. világháború óta nem volt példa. A munka világában ez a legsúlyosabb válság az 1930-as nagy gazdasági világválság óta.¹ 2020-ban a világ összes munkaórájának a 8,8%-át törölték el, ami 255 millió teljes munkaidős állásnak felel meg.² Ez pontosan négyszer annyi munkaidőóra veszteség, mint a 2009-es globális pénzügyi válság idején.

A világjárvány rámutatott gazdasági rendszerünk törékenységére, felerősítette a meglévő egyenlőtlenségeket, és felhívta a figyelmet arra, hogy a pandémia okozta hatások kezelésére olyan intézményekre van szükség, amelyek szorosan támaszkodnak az innovációra, képesek kooperálni és megfelelően rugalmasak.³ Olyan modellre van szükség a válságkezelésre és újjáépítésre, amely emberközpontú és megfelelően érzékeny élő környezetünkre. Nem „új

¹ Guy Rider a Nemzetközi Munkaügyi Szervezet Főigazgatójának nyilatkozata, 2021. január 25.
<https://hu.euronews.com/2021/01/25/ilo-sulyosabb-a-valsag-mint-2008-utan-volt> (2021.06.29)

² ILO Monitor, 2021: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/briefingnote/wcms_767028.pdf (2021.06.29)

³ UNTFSSSE Statement, 2020 3.o.:
https://base.socioeco.org/docs/what_role_for_the_social_and_solidarity_economy_in_the_post_covid-19_crisis_recovery_untfssse_2020_.pdf, <https://unsse.org/other-publications/> (2021.06.29)

normálra van szükség, hanem egy jobb normálra”.⁴ Olyan, az egész emberiséget érintő krízishelyzet ez, amelynek kezelése szolidaritást igényel.⁵

A nemzetközi szervezetek kiemelten foglalkoznak a szociális, illetve a szociális és szolidáris gazdaság intézményrendszerével, mint a válságkezelés egyik leghatékonyabb eszközével. A szociális és szolidáris gazdaság szereplői közül pedig a szövetkezetek mint sajátos, kettős célú társas vállalkozások központi funkciót töltenek be. A szövetkezeti modell innovatív megoldásai kiemelkedő szerepet játszanak a munkahelyteremtésben és megtartásban, illetve a társadalmi kohézió fenntartásában. Komplex természetű problémák megoldására, különösen a foglalkoztatás- és szociálpolitika területén, a válságkezelés körében a szövetkezet intézménye került fókuszba.⁶ Olyan modell ez, amely a gazdasági célok mellett a közérdeket is szem előtt tartja és a közjó szolgálatában áll. A szövetkezeti modell olyan tradicionális értékek mentén működik, mint a kölcsönösség, az önségély, az egyéni felelősség, a demokrácia, az egyenlőség, az igazságosság és a szolidaritás.

Dolgozatomban azt vizsgálom meg, hogy a szociális és szolidáris gazdaság miért játszik jelentős szerepet a világválság kezelésében, miért tartják a nemzetközi szervezetek olyan alternatív fejlődési modellnek, amely egyensúlyt hozhat a gazdasági hatékonyság és a társadalmi, környezeti fenntarthatóság között. Ehhez a szociális és szolidáris gazdaság fogalmát és néhány alapelemét veszem számba, különös tekintettel az alapértékekre, amelyek mentén a szociális és szolidáris gazdaság működik. Ezt követően pedig a szövetkezeti modellt meghatározó alapelveket és értékeket elemzem, különös hangsúlyt fektetve a szövetkezeti identitásra. Hiszen a szövetkezeti identitás az a szövetkezeti mozgalomban megnyilvánuló érték- és elvrendszer, amely áthatja a szociális és szolidáris gazdaság fogalmát. A szociális gazdaság mint tevékenység történetileg a gerincét alkotó szövetkezetekhez kötődik.⁷

A jelentős nemzetközi szervezetek, köztük az Egyesült Nemzetek Szervezetének Szociális és Szolidáris Gazdasággal foglalkozó Munkacsoportja (UN Inter-Agency Task Force on Social and Solidarity Economy, továbbiakban UNTFSSSE), a Gazdasági Együtműködési és Fejlesztési Szervezet (továbbiakban OECD), a Nemzetközi Munkaügyi Szervezet (továbbiakban ILO) és a Szövetkezetek Nemzetközi Szövetsége (továbbiakban SZNSZ) a szociális gazdaság, illetve a szociális és szolidáris gazdaság elengedhetetlen szerepére és fontosságára hívja fel a figyelmet a COVID-19 által okozott krízishelyzet kezelésére. Az OECD 2020. július 30-án kiadott beszámolójában megfogalmazza, hogy a válsághelyzet kezelésére olyan megoldásokra van szükség, amelyek a szolidaritás, a kooperáció és a

⁴ Guy Ryder, Nemzetközi Munkaügyi Szervezet (ILO) Főigazgatójának 2020. április 30-i beszéde: https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS_743326/lang--en/index.htm (2021.06.29.)

⁵ Antonio Guterres, ENSZ Főtitkár nyilatkozata: <https://www.un.org/en/un-coronavirus-communications-team/above-all-human-crisis-calls-solidarity> (2021.06.29.)

⁶ A szövetkezetek szociál- és foglalkoztatáspolitikában betöltött szerepéről a nemzetközi dokumentumok és a nemzetközi szövetkezeti elvek tükrében, tekintettel a magyar szabályozásra is lásd: Bak Klára – Réti Mária: „A szövetkezetek szociál/foglalkoztatáspolitikában betöltött szerepéről, a nemzetközi és a magyar szövetkezeti jogalkotás irányairól”. In: *Agrár- és Környezetjog*. A CEDR Magyar Agrárjogi Egyesület tudományos közleményei 2013. 15. szám: <https://www.uni-miskolc.hu/~agrarijog/ujzag/jaelno15.pdf> (2021.06.29.) 23-38.

⁷ Európai Gazdasági és Szociális Bizottság jelentése, 2012. https://www.eesc.europa.eu/resources/docs/a_ces11042-2012_00_00_tra_etu_hu.pdf 8.

felelősség elvein alapulnak.⁸ Olyan alapelvek ezek, amelyek egybeesnek az SZNSZ által megfogalmazott és deklarált nemzetközi szövetkezeti alapelvekkel. Annak ellenére, hogy ezek az elvek több gazdasági és politikai korszakot átívelve többször revízióra kerültek, lényegüket tekintve mégsem változtak. „Olyan vezérelvek ezek, amelyek által a szövetkezeti identitás és értékek életre kelnek a szövetkezeti társulások napi működésében.”⁹

I. A szociális gazdaság

1. Fogalma

A szociális gazdaság kifejezés először 1830-ban jelent meg a közgazdaságtudományi szakirodalomban, amikor egy Charels Dunoyer nevű francia közgazdász kiadta az *„Értekezés a szociális gazdaságról”* című művét, amelyben a közgazdaságtan morális megközelítésének fontosságára hívta fel a figyelmet. Követői, akiket szociális közgazdászoknak neveznek, az egyensúlytalansághoz vezető „piaci hibák” meglétéről értekeztek és az embert helyezték középpontba, nem pedig a vagyont, mint a közgazdaságtan valódi tárgyát.¹⁰

A 19. század második felében a szociális gazdaság mint tevékenység a szövetkezeti mozgalommal kapcsolódik össze, a szövetkezeti forma és az önségely elve kerül a középpontba. Stuart Mill a szövetkezeti forma jelentőségét abban látja, hogy a szövetkezetek fontos szerepet láthatnak el a társadalmi konfliktusok megoldásában azáltal, hogy kevésbé kapitalistává teszik a világot, erkölcsi szerepük van, mert bevezetik a demokráciát a termelési folyamat működésébe. Látható tehát, hogy a szociális gazdaság modern fogalmának fő vonásai már a 19. század végére kialakultak, a demokratikus szerveződés és irányítás, a kölcsönösség és a szövetkezeti együttműködés értékeitől vezetve.¹¹

A szociális gazdaság ma ismert fogalmának gyökerei az 1970-es évekhez, Franciaországhoz nyúlnak vissza. A francia felfogás szerint a szociális gazdaság koncepciója a gazdaság szektorális felosztásán nyugszik. Ennek értelmében a magántőkések és a közvállalatok szektorain túl működik a gazdaságnak egy harmadik szektora is, a szociális gazdaság szektora, amelyet néha önkéntes szektor, szolidáris szektor vagy non-profit terület megjelöléssel illetnek, a szektor különböző jellemvonásaira utalva.¹²

A szociális gazdaság köztes helyet foglal el az állam és a piac között, hiszen gazdasági és szociális küldetést egyaránt teljesít. Olyan társadalmi szükségletek kielégítésére irányul, amelyet sem a piaci elven működő magánszektor, sem a közszféra nem tud megfelelően ellátni. Közérdeket szolgál és célja nem a profit elosztása, hanem újrahaznosítása a nonprofit

⁸ OECD 2020: https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=135_135367-031kjiq7v4&title=Social-economy-and-the-COVID-19-crisis-current-and-future-roles (2021.06.29.)

⁹ ICA, Guidance Notes, 2015: <https://www.ica.coop/sites/default/files/publication-files/ica-guidance-notes-en-310629900.pdf> (2021.06.29.) 1.

¹⁰ Európai Gazdasági és Szociális Bizottság jelentése 2012. 9.

¹¹ Uo. 10.

¹² Réti 2009. 466.

szervezetek tevékenységében. Kritikus szerepet játszik a szegénység, a munkanélküliség, valamint a társadalmi kirekesztés problémájának mérséklésében és segít meggátolni a társadalmi destabilizálódást. Jelentős szerepe van még olyan területeken is, mint az egészségügy, oktatás, fenntartható növekedés, illetve a nyugdíjasok életminőségének a javítása. A szociális gazdaság olyan szektor tehát, amely kulcsszereplője a foglalkoztatás- és szociálpolitikának valamennyi OECD tagállamban.¹³

2. Alapelvei

A szociális gazdaságot jelenleg is meghatározó alapelveket a Social Economy Europe¹⁴, a szociális gazdaságot képviselő európai szintű egyesület „*A szociális gazdaság alapelveinek chartája*” című kiadványában foglalta össze a következők szerint: az egyén és a szociális célok elsőbbsége a tőke érdekeivel szemben; a tagok általi demokratikus ellenőrzés; önkéntes és nyitott tagság; a tagok és a szolgáltatásokat igénybe vevők érdekeinek és/vagy a közérdeknek a kombinációja; a szolidaritás és a felelősség elveinek védelme és alkalmazása; önálló irányítás és az állami hatóságoktól való függetlenség; a többlet nagy részét a fenntartható fejlesztési célok elérésére, a tagok érdekeit vagy általános érdeket szolgáló szolgáltatásokra fordítják.

II. A szolidáris gazdaság

1. A szolidaritás fogalma

A modern kori szolidaritás fogalma a 19. század elejére, a demokratikus forradalmak kitörésének idejére vezethető vissza. Olyan összetartó erőként határozták meg, amely „*ugyan semmilyen örökletes kapcsolati szálhoz nem kötődik (mint család, a rokonság vagy a vérvonal), viszont emberek révén, alaposan átgondolt módon, az őket összekapcsoló társadalmi kötelékek tökéletes tudatában jött létre*”¹⁵. Célja egy nyitottabb közösségi tér és egyenlőségre alapozott, demokratikus gazdaság létrehozása volt. A szolidáris társadalom mozgalmi tipikusan a tőkés gazdaság kedvezőtlen, kirekesztő hatásainak ellensúlyozására

¹³ Frey Mária – Csoba Judit – G. Fekete Éva – Lévai Márta – Soltész Anikó, 2007, 19. o. elérhető: http://www.szocialisgazdasag.hu/uploads/pdf/szoc_gazd_kezikonyv.pdf (2021.06.29); a szociális és szolidáris gazdaság fogalmára lásd még: G. Fekete Éva, 2021, elérhető: <https://nemzetkozi-gazdalkodas.hu/files/13358/6.pdf> (2021.06.29.)

¹⁴ A Social Economy Europe egyesületet 2000-ben hozták létre és 2008 óta működik ezen a néven. Stratégiai partnere az európai intézményeknek. 2002-ben, majd 2015-ben kiadták a Szociális Gazdaság Chartáját, amely a szociális gazdaság szereplőire és azok működésére jellemző alapelveket határoz meg. <https://www.socialeconomy.eu.org/wp-content/uploads/2020/04/2019-updated-Social-Economy-Charter.pdf> (2021.06.29.)

¹⁵ G.Fekete Éva – Nagy Zoltán – Lipták Katalin – Kiss Julianna, 2018.: https://nemzetkozi-gazdalkodas.hu/files/13250/OTKA_könyv.pdf (2021.06.29.) 11.

indultak el a nyugati fejlett országokban. G. Fekete Éva megközelítésében a kapitalista piacgazdaság két nagy vesztese a természeti környezet és a társadalom, és a szolidaritás eszméje tulajdonképpen ennek a korrekciójaként fogható fel. A profit érdekein nyugvó piac nem képes sem a megnövekedett talaj-, víz-, légszennyezést kezelni, sem a növekvő társadalmi igazságtalanságok nyomán fellépő szegénységet és társadalmi kirekesztést. Véleménye szerint a szolidaritáson alapuló gazdaság és a környezetvédelem, bár egymással párhuzamosan fejlődött, valójában egy töről származik. Mindkettő a piac tökéletlen működése elleni védekezésként fogalmazódott meg. A szolidáris gazdaság olyan globális gazdasági megközelítés, amely mára beépült a környezetvédelemből kiindult fenntartható fejlődés koncepcióba.¹⁶ A polgárok bevonásán alapuló, a szolidaritás eszméjén nyugvó gazdaság a fenntartható fejlődés lehetséges útja. Az ENSZ Szociális és Szolidáris Gazdasággal foglalkozó Munkacsoportja (UNTFSSSE) kiemelten foglalkozik a szolidáris gazdasággal, mint potenciális intézményi kerettel a fenntartható és befogadó fejlődés és fejlődési célok eléréséhez. A szervezet kiemelt jelentőséget tulajdonít a szolidáris gazdaságnak, azon belül is a szövetkezeteknek a COVID-19 által okozott krízishelyzet kezelésére. Olyan alternatív fejlődési modellnek tekinti, amely „új egyensúlyt hozhat a gazdasági hatékonyság és a társadalmi, környezeti fenntarthatóság között. A szolidáris gazdaság fogalma magába öleli a környezeti és társadalmi fenntarthatóság eszméjét is”.

2. A szolidáris gazdaság fogalma

A szolidaritáson alapuló gazdaság koncepciója az 1980-as években alakult ki, szintén Franciaországban. Ebben a felfogásban a gazdaság plurális jellegű, amit nem lehet szigorúan kereskedelmi és pénzügyi viszonylatokra leegyszerűsíteni. A gazdaság a piac, az állam és a kölcsönösség pólusa körül forog. A koncepció tulajdonképpen „egy előzmény nélkül álló kísérlet a rendszer három pólusának összekapcsolására, így a kifejezetten szolidaritáson alapuló gazdasági kezdeményezések a piacgazdaság, a nem piaci és a nem pénzügyi gazdaság közötti hibrid formákat képeznek. Nem illeszkednek az ortodox gazdaságpolitika piaci sztereotípiájába, és a forrásaik is több helyről származnak: a piaci (árúk és szolgáltatások értékesítése), nem piaci (állami támogatások és adományok) és nem pénzügyi (önkéntesek) forrásból.”¹⁷

A kölcsönösség mint a szolidáris gazdaságot meghatározó elem és alapérték egyébként szorosan kapcsolódik az 1844-ben Rochdale-ben megfogalmazott, később az SZNSZ által deklarált nemzetközi szövetkezeti elvekhez és ahhoz a magyar szövetkezeti felfogáshoz, amely a kölcsönösséget (mutualitást) a szövetkezeti identitás egyik kritériumaként jeleníti meg. Nem véletlen, hogy a szolidáris gazdaság intézményrendszerében a szövetkezet mint a kooperációt és kölcsönösséget messzemenőig megvalósító társas vállalkozási forma, alapvető szerepet játszik. Nagy Ferenc felfogásában a kölcsönösség nem csupán a tagok

¹⁶ G. Fekete Éva, 2015. <https://nemzetkozi-gazdalkodas.hu/files/13358/6.pdf> (2021.06.29) 79.

¹⁷ Európai Gazdasági és Szociális Bizottság tanulmánya 2017. <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/c1f1e8e6-bd27-11e7-a7f8-01aa75ed71a1/language-hu/format-PDF> (2021.06.29.) 9.

egymás közti viszonyára vonatkozik, hanem a társaság által folytatott tevékenységre is. A kölcsönösség – szorosan kapcsolódva az önsegély fogalmához – magában foglalja a szövetkezeti tagok egymáson való nyereszkedésének a kizárását is.¹⁸ A mutualitás ebben a felfogásban épp azt a kölcsönös segítségnyújtást és összetartó erőt jeleníti meg, ami a klasszikus szolidaritásfogalom alapja is.

III. Szociális és szolidáris gazdaság (SSG)

1. Az SSG fogalma

Az elmúlt évtizedekben főleg Európában és Latin-Amerikában a szociális gazdaságról egyre inkább a szolidáris gazdaságra helyeződött a hangsúly. Folyamatosan teret hódított a szolidáris gazdasági modell, amely a szociális gazdaság klasszikus területei mellett a 21. század új kockázati területeit (ökológiai, kulturális, esélyegyenlőségi) is beemelte a fogalomba.¹⁹ A demokratikus és fenntartható gazdasági formákkal foglalkozó nemzetközi kutatóhálózatok és szervezetek a „szociális és szolidáris gazdaság” (SSG) fogalom bevezetésével kívánták kifejezni, hogy olyan globális gazdasági megközelítésről van szó, amely a gazdasági demokrácia és az ökológiai fenntarthatóság elveit együttesen tartja szem előtt. Lokális rendszerekben építkező, de globális szinten érvényesülő gazdasági és társadalmi ökoszisztéma meghatározó eleme.

A szolidáris gazdaság fogalma európai viszonylatban közelebb áll a szociális gazdaság fogalom tartalmához (alapvetően piacgazdasági keretek között), mint a latin-amerikai és ázsiai régióban való értelmezéséhez (antikapitalista értelmezési keret). Európában a köznyelv többnyire nem tesz különbséget a két fogalom között, szakpolitikai dokumentumokban is gyakran szinonimaként használják a két fogalmat.²⁰

A nemzetközi szakirodalmat tekintve a szociális és szolidáris gazdaság fogalmára nincs általánosan elfogadott definíció. A nemzetközi szervezetek általánosságban az ILO Regionális Konferenciáján (2009) és az ENSZ Szociális és Szolidáris Gazdasággal foglalkozó Munkacsoportja (UNTFSSSE) által elfogadott koncepciót használják, melyek egybeesnek az Európai Bizottság Szociális Gazdasággal foglalkozó Akciótervével. „Olyan szervezetek tartoznak az SSG intézményrendszerébe, amelyek javakat termelnek, szolgáltatást nyújtanak, hozzáadott értéket teremtenek (tudás alapúak), miközben gazdasági és társadalmi célokat valósítanak meg a szolidaritás előmozdítása és erősítése mellett”²¹.

¹⁸ Nagy, 1906, 8.

¹⁹ Csoba 2020. 71.

²⁰ Csoba 2020. 91.

²¹ UNTFSSSE, Position Paper 2014.: <https://unsse.org/2014/09/08/tfsse-position-paper-social-and-solidarity-economy-and-the-challenge-of-sustainable-development/> (2021.06.29.) 4.

2. Az SSG intézményi kerete

A szociális és szolidáris gazdaság a hagyományos tőkepiaci elveken működő és profitmaximalizálásra törekvő társaságok helyett olyan szervezeti kereteket részesít előnyben, mint a szövetkezetek, a kölcsönösségi alapon működő társaságok, egyesületek, alapítványok és társadalmi/szociális vállalkozások. A felsorolt jogi formák közül is a szövetkezetek és szociális vállalkozások kapnak és játszanak kiemelkedő szerepet.

E vállalkozások és szervezetek a szolidaritás és társadalmi felelősségvállalás eszméjére épülnek. Többségük a piacon tevékenykedik, néha azonban külön piacot hoznak létre, ahol nem a verseny elve érvényesül. Közös jellemzőjük, hogy nem tőkebefektetők nyereségszerzésének, hanem személyes és szociális szükségletek kielégítésének céljából alapították. Fontos kiemelni, hogy e vállalkozások nem kizárólag, illetve elsődlegesen nem karitatív szervezetek, mert a nyereségszerzés nem teljesen idegen tőlük. A központi kérdés sokkal inkább a profit elosztásának a módja – a hasznot nemcsak a pénzügyi megtérülésben és a tagok és a környezet részére termelt jövedelemben mérik, hanem a hozzáadott társadalmi értékben is.²² Az SSG intézményeinek jelentősége különösen megnőtt a COVID-19 és post-Covid időszakban, hiszen a pandémia okozta válsághelyzet megmutatta, hogy hatékonyan azok az intézményi formák tudnak fellépni a válságkezelésben, amelyek emberközpontúak, a szociális szükségletek kielégítését képesek előtérbe helyezni, érzékenyek a társadalmi problémákra, képesek a kölcsönös segítségnyújtásra és tudnak „szolidárisan” kooperálni. Ezek a szervezeti keretek olyan sajátos elvek mentén működnek, amelyek teret adnak a tagok általi demokratikus kormányzásnak, nem kirekesztőek és képesek a társadalmi egyenlőtlenségek és konfliktusok csillapítására. Különösen jelentős szerepe van az SSG intézményeinek olyan területeken, mint az egészségügy, az oktatás, valamint a kis- és középvállalatok, illetve a családi vállalkozások krízishelyzet utáni talpra állítása.

3. Az SSG alapelvei

A COVID-19 okozta válsághelyzet rávilágított arra, hogy mind egyéni mind társadalmi szinten mennyire sebezhetőek vagyunk, és megmutatta, hogy a krízishelyzet hatékony kezelése olyan válaszokat és megoldási javaslatokat igényel, amelyek a szolidaritás, a kooperáció és a felelősség tradicionális értékein alapulnak. Olyan gazdasági megközelítésre van szükség, amely ezeket az alapértékeket magáévá teszi. A szociális és szolidáris gazdaság olyan alapelvek és értékek mentén működik, amelyek összecsengenek a szövetkezetek működését és identitását meghatározó, több mint 170 éve lefektetett és azóta folyamatosan bővülő értékekkel és alapelvekkel.

²²Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye 2012.: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2012:143:0029:0034:HU:PDF> (2021.06.29.)

Korábban említettem, hogy a szociális gazdaság, mint tevékenység történetileg szorosan összefonódik a szövetkezeti mozgalommal, középpontban a szövetkezeti identitás egyik meghatározó értékével, az önségély elvével. Az SSG-t jellemző alapelvek tulajdonképpen a Szociális Gazdaság Chartájában felsorolt elvek kibővítése a szolidáris gazdaságot meghatározó értékekkel. Nem statikus felsorolásról van szó, hanem egy folyamatosan bővülő és az adott társadalmi, szociális és gazdasági igényekhez igazodó megközelítésről. A szociális és szolidáris gazdasággal foglalkozó nemzetközi dokumentumokat összevetve megállapítható, hogy a legfontosabb és legjellemzőbb alapelvei és értékei az SSG-nek a következők: szolidaritás (elsősorban közösség-szervező és közösségmegtartó aspektusai); közérdek és közjó szolgálata; szociális felelősség; demokratikus részvétel/demokratikus igazgatás; autonómia és függetlenség; kooperáció; befogadás (gazdasági és társadalmi kirekesztés ellenesség); emberközpontúság; fenntarthatóság; pluralizmus.

IV. A szövetkezeti modell

1. A szövetkezetek szerepe a válságkezelésben és újjáépítésben

Bár a szövetkezeti gazdasági modell bizonyult a lerugalmasabbnak és a leghatékonyabbnak már a 2008-as gazdasági és pénzügyi válság idején is, a pandémia okozta világválság a szövetkezeteket is súlyosan érintette: alapstruktúráit rázta meg mind gazdasági, mind társadalmi szinten.²³ A krízis a legsúlyosabban a turizmus, a közlekedés és a szállítmányozás, valamint a kulturális szektorban tevékenykedő szövetkezeteket érintette. Ennek ellenére az ENSZ az ILO és más nemzetközi szervezetek kiemelten foglalkoznak a szövetkezetekkel, mint a szociális gazdaság szereplőivel, mert a szövetkezeti modell innovatív megoldásai jelentős szerepet játszanak a munkahelyteremtésben és megtartásban, és a társadalmi kohézióban a pandémia idején is. A szövetkezetek sajátos kettős célkitűzéseiknek és rugalmas szerkezeti struktúráiknak köszönhetően, továbbá annak, hogy az adott közösség érdekeit szem előtt tartják és a közjó szolgálatában is állnak, hatékonyan tudtak alkalmazkodni a vírushelyzet okozta krízishelyzetekhez. Az agrárszövetkezetek, a kereskedelmi és fogyasztási szövetkezetek fontos szerepet töltöttek/töltenek be karantén idején a hátrányos helyzetű és kiszolgáltatott rétegek élelemhez és alapvető javakhoz való juttatásában.

A nemzetközi szervezetek a szövetkezetek szerepét a válságkezelésben és az újjáépítésben egyértelműen olyan területeken emelik ki, mint az egészségügy, az idősek és hátrányos helyzetűek gondozása; az újrahasznosítható energia, a vízellátás, az erdőgazdálkodás; a felelősségteljesebb és rugalmasabb pénzügyi és bankszektor; a transzparens, részvételen alapuló, igazságos és fenntartható munkahelyteremtés; az oktatás; a társadalmi és munkahelyi

²³ICA, World Monitor Report 2020.: <https://monitor.coop/en/media/library/research-and-reviews/world-cooperative-monitor-2020> (2021.06.29.)

integráció a kiszolgáltatott csoportok számára; a férfiak és nők közötti egyenlőség a munka és a vállalkozások világában; a helyi és regionális fejlődés.²⁴

2. Szövetkezeti alapelvek, különös tekintettel a demokratikus tagi ellenőrzés és a felelősség a közösségért alapelvekre

A szövetkezeteknek a fentebb felsorolt területeken betöltött szerepe azokra a szövetkezeti alapelvekre, értékekre és identitásra vezethető vissza, amelyek több mint 170 éve határozzák meg a szövetkezeti mozgalmat és teszik lehetővé az államoknak, hogy figyelembe véve sajátos jogi környezetüket, magukra nézve a lehető legmegfelelőbb formában valósítsák meg azokat a speciális szövetkezeti célokat, amelyek egy vállalkozási formát valódi szövetkezetté tesznek.²⁵ Olyan vezérelvek ezek, amelyek által a szövetkezeti identitás és értékek életre kelnek a szövetkezeti társulások napi működésében. Ezt az SZNSZ több dokumentumában is deklarálta, a jelenleg hatályos nemzetközi szövetkezeti elveket pedig 1995-ben a Manchesteri kongresszuson „A szövetkezetek identitásáról” szóló állásfoglalásban rögzítette.²⁶ A működésüket meghatározó alapelveken kívül, olyan tradicionális értékek mentén működnek, mint a kölcsönösség, az önszegély, az egyéni felelősség, a demokrácia, az egyenlőség, az igazságosság és a szolidaritás. Olyan értékek ezek, amelyek egybeesnek a szociális és szolidáris gazdaságot meghatározó értékekkel.

A szakirodalom kiemelten kezeli a szövetkezeti identitást meghatározó értékeket és elveket, azon belül is a demokratikus igazgatás elvét és a „felelősség a közösségért” elvet, hiszen ezek azok az alapelvek, amelyek következetes érvényesítése a szövetkezetet a szociális és szolidáris gazdaság egyik legmeghatározóbb intézményévé teszi. Dolgozatomban ennek a két – a téma szempontjából alapvető fontosságú – nemzetközi alapelvnek a vizsgálatára térek ki. A teljesség kedvéért viszont szükséges megemlíteni, hogy az SZNSZ által lefektetett nemzetközi alapelvek a szövetkezeti értékekkel karöltve együttesen és egységesen jelenítik meg a szövetkezeti identitást. A szövetkezeti identitás esszenciáját pedig a szövetkezet fogalmának definíciója adja: „A szövetkezet olyan személyek autonóm társulása, akik önkéntesen egyesültek abból a célból, hogy közös gazdasági, társadalmi és kulturális szükségleteiket és törekvéseiket közös tulajdonú és demokratikusan irányított vállalat útján megvalósítsák.” Az SZNSZ a Manchesteri Állásfoglalásban hét nemzetközi alapelvet deklarált 1995-ben: önkéntes és nyitott tagság; demokratikus tagi ellenőrzés; a tagok gazdasági részvétele; autonómia és függetlenség; oktatás, képzés, és tájékoztatás; szövetkezetek közötti együttműködés; felelősség a közösségért.

²⁴ UNTFSSSE, Recommendations for the EU 2021.: <https://unsse.org/other-publications/> (2021.06.29.)

²⁵ Gál 2015. 84.

²⁶ A Szövetkezetek Nemzetközi Szövetsége (International Co-operative Alliance) 1895-ben angol és francia kezdeményezésre, londoni székhellyel alapított független, nem-kormányzati szervezet, amely megalakulása óta világviszonylatban folytat a szövetkezetek tekintetében jogegységesítő és szabályozást fejlesztő tevékenységet a mindenkor társadalmi-gazdasági viszonyokra tekintettel. Jelenleg 1 milliárd tagot számlál, és 3 millió szövetkezet a tagja. <https://www.ica.coop/en/cooperatives/facts-and-figures> (2021.06.29.)

A „**demokratikus tagi ellenőrzés**” nemzetközi szövetkezeti alapelv biztosítja azt, hogy a tagok vagyoni hozzájárulásuk mértékétől függetlenül egyenlő jogokkal vegyenek részt a döntéshozatal valamennyi fázisában és az ellenőrzésben is. A demokratikus tagi ellenőrzés tulajdonképpen záloga a szociális és szolidáris gazdaság által célul tűzött emberközpontú, társadalmi kohézióra épülő, befogadó és demokratikus gazdaságnak. Az alapelv kétirányú és komplex jelentéstartalommal bír, kiemelve a szövetkezet személyegyesítő jellegét. Rögzíti, hogy a „szövetkezetek a tagok által ellenőrzött demokratikus szervezetek, a tagok tevékenyen részt vesznek a vezetés és a döntéshozatal folyamatában. Férfiak és nők választott képviselőként a tagságnak felelősek. Az elsődleges szövetkezetekben a tagok egyenlő szavazati jogokat élveznek (egy tag – egy szavazat), és a más szinten működő szövetkezetek is demokratikusan szerveződnek”. Az egy tag – egy szavazat elve azt jelenti, hogy a szavazati jog mértéke és súlya, vagyis a szövetkezet döntéshozatalában való részvétel nem a tag vagyoni hozzájárulásától függ. Így biztosítható az, hogy a szövetkezet a tagok érdekeinek szolgálatában maradjon. Ez az alapelv összecseng a szövetkezeti identitást meghatározó kölcsönösség és kooperáció fogalmával is, miszerint a szövetkezeti tag és a szövetkezet érdeke nem válik el egymástól.

A „**felelősség a közösségért**” alapelv a manchesteri nemzetközi szövetkezeti elvek közül a legfiatalabbnak mondható. Ez az az egyetlen alapelv, amelyet nem az angolok munkáltak ki még a 19. században, hanem az újkori kihívásokra válaszként 1995-ben a Manchesteri Deklarációban került először megfogalmazásra. A közösségi felelősség értelmében a „szövetkezetek a tagjaik által elfogadott elvek alapján közösségük folyamatos és tartós fejlődésének fenntartásán munkálkodnak”. Az alapelv egyesíti az önszegély és egyéni felelősség elemét a Deklarációban megfogalmazott etikai értékekkel: a becsületesség, a nyíltság, a társadalmi felelősség és a másokért való felelősség eszméivel. A felelősség a közösségért alapelvnek kettős jelentéstartalma van. Egyrészt magában foglalja az egyénnek a szűkebb értelemben vett közösség irányában tanúsítandó felelősségét, másrészt utal a globális társadalmi felelősségre, ami a környezeti és társadalmi fenntarthatóság alappillére. A közösségi felelősség elve szorosan egybefonódik a szociális és szolidáris gazdaságot átható szolidaritás fogalmával. A krízishelyzet kezelésére, illetve a társadalmi összefogásra vonatkozó igény felerősítette ezen alapelv jelentőségét, és a nemzetközi szervezetek fókuszába került. A világjárvány kezelésében a társadalmi felelősségnek és a közösségért való felelősségnek kiemelt szerepe lett. Az ENSZ által évente meghirdetett szövetkezeti nap idei mottója „*Let’s rebuild better together!*” (Tegyük/építsük jobbá együtt!).²⁷ A mottó is arra utal, hogy a COVID-19 vírus által okozott világjárvány kezelésére szolidaritásra van szükség, a közösségeknek pedig emberközpontú és ökológiailag is megfelelő felépülésre.

3. Az SZNSZ Stratégiai Terve a 2020-2030 időszakra

Tekintettel arra, hogy a szövetkezetek a szociális és szolidáris gazdaság meghatározó intézményei, a Szövetkezetek Nemzetközi Szövetségének célkitűzései között továbbra is első

²⁷ lásd: <https://www.un.org/en/observances/cooperatives-day> (2021.06.29.)

helyen szerepel a szövetkezeti identitás, az értékek és elvek támogatása és megerősítése. Tulajdonképpen ez annak a világviszonylatú munkának a folytatása és további kimunkálása, amit 2015-ben egy stratégiai programterv keretében jelentettek meg.²⁸ Ebben a Programtervben az SZNSZ kiemelte, ahhoz, hogy a szövetkezetek megfelelő választ tudjanak adni a jelenkori társadalmi és gazdasági kihívásokra szükséges többek között a szövetkezeti identitást meghatározó elveket és értékeket prioritásként kezelni, újraértelmezni és szükséges kiegészítéseket tenni.

Az SZNSZ Alapelvi Bizottsága az alapelvek általános revíziója keretében egészen konkrét javaslatokat fogalmazott meg a részes államoknak az egyes alapelvekre vonatkozóan. A szervezet 2017-ben „Az alapelvek természete: szövetkezetek a fejlődésben” című kiadványában az alapelvekre vonatkozó észrevételeit nyomatékosította.

A 2020 januárjában kiadott stratégiai tervében ismét a szövetkezeti identitás fogalmára és a nemzetközi szövetkezeti alapelvek megerősítésére került a hangsúly.²⁹ Tudatosabban kell felkarolni és érvényesíteni a szövetkezeti identitás minden elemét, mert a benne megjelenő elvek és értékek azok, amik ténylegesen megkülönböztetik a szövetkezetet más társaságoktól. A szövetkezeti identitás leginkább a jogszabályokban való elismeréssel erősíthető meg. Ezért ennek fontosságát tudatosítani szükséges a törvényhozók, a kormányzatok, a nemzetközi szervezetek és a média felé. A programterv az intézményi támogatás szükségességére is felhívja a figyelmet, pontosabban arra, hogy a nemzetközi szervezetek a szövetkezeti identitást meghatározó elveket és értékeket építsék be programjaikba és célkitűzéseikbe, különös tekintettel a felelősség a közösségért alapelveire. A tudatosítást az oktatásban is erősíteni kellene, a szövetkezeti elveknek a középiskolai tananyag részévé tételével.³⁰

Záró gondolatok

A COVID-19 vírus okozta világjárvány ismételten rámutatott arra, hogy a válság negatív hatásainak tompítására és kezelésére olyan gazdasági politikákra, modellre van szükség, amely emberközpontú, érzékeny a környezeti és társadalmi fenntarthatóságra és alapvetően befogadó a társadalom hátrányos helyzetű, illetve kiszolgáltatott rétegeivel szemben.

A nemzetközi szervezetek a szociális és szolidáris gazdaságot ilyen – a szolidaritás, a kooperáció és a felelősség elvein alapuló – alternatív fejlődési modellnek tekintik, amely egyensúlyt hozhat a gazdasági hatékonyság és a társadalmi, illetve ökológiai fenntarthatóság között. Dolgozatomban rávilágítottam arra, hogy ebben a gazdasági modellben a szövetkezetek kiemelt szerepet játszanak és játszhatnak. A legnagyobb erőssége a

²⁸ ICA Guidance Notes 2015.

²⁹ ICA Strategic Plan 2020.: <https://www.ica.coop/sites/default/files/publication-files/cooperativestrategy-july-2020-final-1827845448.pdf> (2021.06.29.)

³⁰ Uo. 6.

szövetkezeti mozgalomnak a multiszektoriális karakterében, a világviszonylatú kiterjedtségében és a közös szövetkezeti identitásban rejlik.

Kutatásom rámutatott arra, hogy a szociális és szolidáris gazdaság hatékony szerepet tölt be a válságkezelésben, és arra, hogy a szövetkezetek meghatározó szereplői ennek a gazdasági megközelítésnek. Ezért a nemzeti kormányok felelőssége és feladata olyan szabályozási és jogi környezet kialakítása, amely biztosítja a szövetkezeti identitás, különösen a demokratikus irányítás és a felelősség a közösségért nemzetközi alapelvek következetes érvényesítését.

Felhasznált irodalom

Bak Klára – Réti Mária: A szövetkezetek szociál/foglalkoztatáspolitikában betöltött szerepéről, a nemzetközi és a magyar szövetkezeti jogalkotás irányairól. *Agrár- és Környezetjog*. A CEDR Magyar Agrárjogi Egyesület tudományos közleményei 2013. 15. szám: <https://www.uni-miskolc.hu/~agrarjog/ujzag/jaelno15.pdf> 23-38.

Csoba Judit: A szociális gazdaságtól a szolidáris gazdaságig – a helyi gazdaságfejlesztési modell átalakulása. *Tér és Társadalom* 34. évf. 4 szám, 2020. 71-99.

Európai Gazdasági és Szociális Bizottsága: A szociális gazdaság az Európai Unióban – José Luis Monzón és Rafael Chaves jelentése, 2012:

https://www.eesc.europa.eu/resources/docs/a_ces11042-2012_00_00_tra_etu_hu.pdf

Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye – Szociális gazdaság Latin-Amerikában, Az Európai Unió Hivatalos Lapja (2012/C 143/06): <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2012:143:0029:0034:HU:PDF>

Európai Gazdasági és Szociális Bizottság: Újabb fejlemények az Európai Unióban a szociális gazdaság terén. Tanulmány, 2017.: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/c1f1e8e6-bd27-11e7-a7f8-01aa75ed71a1/language-hu/format-PDF>

Frey Mária – Csoba Judit – G. Fekete Éva – Lévai Márta – Soltész Anikó: Szociális gazdaság kézikönyv. Országos Foglalkoztatási Közalapítvány, Budapest, 2007.:

http://www.szocialisgazdasag.hu/uploads/pdf/szoc_gazd_kezikonyv.pdf

Gál Enikő: A nemzetközi szövetkezeti alapelvek: hagyományok – aktualitások, az alapelvek érvényesülése a hatályos magyar szövetkezeti jogban. *Themis*, az ELTE Állam-és Jogtudományi Doktori Iskola elektronikus folyóirata, 2015. december 83-103.

G. Fekete Éva: Társadalmi innovációval a vidék fenntartható fejlődéséért. Az OTKA K112928 számú, a “*Szolidáris és Szociális gazdaság a poszt-socialista perifériákon*” című pályázata, 2015.: <https://nemzetkozi-gazdalkodas.hu/files/13358/6.pdf>

G. Fekete Éva – Nagy Zoltán – Lipták Katalin – Kiss Julianna (szerk.): Szolidáris és szociális gazdaság a poszt-szocialista perifériákon, Miskolc, 2018.: https://nemzetkozi-gazdalkodas.hu/files/13250/OTKA_könyv.pdf

International Co-operative Alliance: Guidance Notes to the Co-operative Principles. 2015: <https://www.ica.coop/sites/default/files/publication-files/ica-guidance-notes-en-310629900.pdf>

International Co-operative Alliance: A People-Centered Path for a Second Cooperative Decade, 2020-2030 Strategic Plan, 2020: <https://www.ica.coop/sites/default/files/publication-files/cooperativestrategy-july-2020-final-1827845448.pdf>

International Co-operative Alliance, World Cooperative Monitor: Exploring the Cooperative Economy, Report 2020: <https://monitor.coop/en/media/library/research-and-reviews/world-cooperative-monitor-2020>

International Labour Organization: ILO Monitor: Covid-19 and the world of work. Seventh edition, 25 January 2021: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/briefingnote/wcms_767028.pdf

Nagy Ferenc: A szövetkezetek alapelve. Székfoglaló Értekezés, MTA, Budapest 1906. 8.

OECD: Social economy and the Covid-19 crisis: current and future roles 2020: https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=135_135367-031kjiq7v4&title=Social-economy-and-the-COVID-19-crisis-current-and-future-roles

Réti Mária: A szövetkezetekről, mint a szociális gazdaság legmeghatározóbb tényezőiről. In: Reformator iuris cooperandi. Tanulmányok Veres József 80. születésnapja tiszteletére. Bobvos Pál (szerk.), Pólay Elemér Alapítvány, Szeged, 2009. 465-483.

United Nations Inter-Agency Taskforce on Social and Solidarity's contribution to the EU request for recommendations for the future EU Action plan on Social Economy. UNTSSE, 2021: <https://unsse.org/other-publications/>

UN Inter-Agency Task Force on Social and Solidarity Economy (UNTFSSSE): What Role for the Social and Solidarity Economy in the Post Covid-19 Crisis Recovery? UNTFSSSE Statement, June 2020: https://base.socioeco.org/docs/what_role_for_the_social_and_solidarity_economy_in_the_post_covid-19_crisis_recovery_untfssse_2020_.pdf

UN Inter-Agency Task Force on Social and Solidarity Economy (UNTFSSSE): Social and Solidarity Economy and the Challenge of Sustainable Development. Position Paper, 2014: <https://unsse.org/2014/09/08/tfsse-position-paper-social-and-solidarity-economy-and-the-challenge-of-sustainable-development/>

THE ROLE OF THE SOCIAL AND SOLIDARITY ECONOMY IN THE POST COVID-19 RECOVERY. COOPERATIVES – AS KEY ACTORS OF THE SSE

The COVID-19 pandemic has been the worst crisis, on a humanitarian, social and economic level since the World War II. The crisis has exposed the vulnerabilities of individuals, societies and economies calling for rethink of how business and social activities are organized. The crisis clearly showed that the world needs strong responses based on solidarity, co-operation and responsibility.

The main purpose of this paper is to examine the role of the Social and Solidarity Economy (SSE) in the post Covid -19 crisis recovery. By looking at the very principles and values that the SSE is based on (co-operation, mutuality, solidarity, ethics, self-help and democratic self-governance), the paper demonstrates that the SSE is a key model in shaping a “people centered and planet-sensitive” recovery.

As far as the components of SSE are concerned it is also shown that cooperatives – based on the principles of democratic membership control, autonomy, self-help and concern for the community among others – are the most significant actors of the SSE. By their very nature promote the fullest participation in the economic and social development. Cooperatives, other than being flexible and resilient to past crises, they bring innovative solutions to issues like job creation and social cohesion.

The paper argues that the greatest strength of the cooperative movement is its global reach and the sharing of a common identity. The cooperative identity embraces the cooperative values of self-help, responsibility, democracy, equality and solidarity as well as ethical values like honesty, openness, social responsibility and caring for others. The cooperative identity makes the cooperative model indispensable to the SSE. Therefore, it is the responsibility of governments to promote regulations that protect the cooperative identity.

HÉRI ANIKÓ

Agrárjogi Tanszék

Témavezető: dr. Kurucz Mihály egyetemi tanár

AZ AGRÁRTÁMOGATÁSOK FŐBB JOGI ÉS FINANSZÍROZÁSI VONATKOZÁSAI

I. Bevezetés

Az Európai Unió jogalkotása a hazai jogi szabályozásra és gazdasági gyakorlatra jelentős kihatással van, hazánk a Közösség tagállamaként az agrártámogatások, mint állami támogatások nyújtása során is számos európai uniós feltételnek köteles megfelelni, amelyek ismerete és figyelembe vétele mind a tagállami jogalkotók, mind a finanszírozók, mind pedig a gazdálkodók részéről elengedhetetlen. Az agrárszektor finanszírozási konstrukcióit az agrártámogatások lehetőségei között arra tekintettel és ahhoz igazodóan javasolt kialakítani, hogy támogatás igénybevételével gazdasága megtartásához és fejlesztéséhez hozzásegítse az agrárvállalkozót.

A fentiek alapján dolgozatom célja, hogy áttekintést adjon az agrártámogatások főbb jogi és finanszírozási vonatkozásairól, lefektesse az alapköveket az annak megértéséhez vezető úton. Ennek keretében mint vizsgálati módszer az Európai Unió működéséről szóló szerződés állami támogatásra vonatkozó rendelkezései, feltételei kerülnek először elemzés alá. Ezt követően azoknak a jogalkotási felhatalmazásoknak a vizsgálatára kerül sor, amelyek a mezőgazdasági de minimis rendelet megalkotását lehetővé tették, majd a mezőgazdasági de minimis rendelet feltételeinek és agrárfinanszírozásban betöltött szerepének rövid ismertetését tartalmazza tanulmányom. A fenti vizsgálati módszerhez igazodik dolgozatom szerkezete is.

A főbb következtetések és az írás hasznosíthatóságának összefoglalására az utolsó részben kerül sor.

II. Állami támogatások és az Európai Unió – az EUMSZ vonatkozó rendelkezései

Az Európai Unió fő mozgatórugója az egységes piac, vagy más néven belső piac, amelynek sarokkövét az ún. négy szabadság elve alkotja, az Európai Unióról működéséről szóló szerződés¹ (a továbbiakban: EUMSZ) IV. címében lefektetett elvekként. Az Európai Unió belső piacán a személyek, az áruk, a szolgáltatások és a tőke szabadon mozoghatnak.

Az állami támogatások szabályozása az Európai Unióban a versenypolitika részét képezi. A belső piac szereplőinek nyújtott állami támogatás lehetőségei szabályozottak az Európai

¹ Európai Unióról működéséről szóló szerződés IV. cím

Unióban, tekintettel arra, hogy a címzettnek pénzügyi-gazdasági előnyt jelentenek, ami torzíthatja a szabadpiaci versenyt.

Az Európai Uniót kívülre tekintve ugyanakkor megjegyzendő, hogy nem kizárólag az egyes tagállamok, hanem akár az Európai Unió által nyújtott támogatások is versenytorzító hatásúak lehetnek, utóbbiak a nemzetközi verseny szempontjából, mint ahogy az az Airbusnak nyújtott uniós támogatás okán 2004 óta húzódó ügyből is kitűnik. Így az egyes támogatások versenytorzító hatása nem kizárólag a tagállamok közötti verseny, hanem akár a nemzetközi verseny vonatkozásában is versenytorzító hatással bírhat, akár az agrártermékek piacára is kihathat. Ezért szabályozottsága mind közösségi, mind nemzetközi szinten nagy fontosságú.²

Az Európai Unió szintjén az állami támogatásokra vonatkozó fő rendelkezéseket az EUMSZ VII. címének 2. szakasza³ tartalmazza, továbbá az ennek alapján elfogadott másodlagos joganyagok és az Európai Unió Bíróságának döntései is formálják az állami támogatásokkal összefüggő gyakorlatot.

Kétfajta állami támogatás különböztethető meg európai uniós mércével: a tiltott és az engedélyezett állami támogatások.

Az állami támogatások fő szabály szerint nem engedélyezettek, ez a szemlélet az EUMSZ 107. cikkének (1) bekezdésében jelenik meg. Eszerint: „*Ha a Szerződések másként nem rendelkeznek, a belső piaccal összeegyeztethetetlen a tagállamok által vagy állami forrásból bármilyen formában nyújtott olyan támogatás, amely bizonyos vállalkozásoknak vagy bizonyos áruk termelésének előnyben részesítése által torzíja a versenyt, vagy azzal fenyeget, amennyiben ez érinti a tagállamok közötti kereskedelmet.*”⁴ Az állami támogatás fogalmáról a Bizottság 2016-ban közleményt⁵ adott ki, amelynek figyelembe vételével az EUMSZ 107. cikkének (1) bekezdésében foglaltakra tekintettel az állami támogatás feltételei az alábbiak.

A) A támogatás az államnak betudható, vagy valamely állami forrásból finanszírozott

Az állam által közvetlenül vagy állami forrás útján közvetve biztosított előny, valamint az ilyen intézkedés államnak való betudhatósága az állami támogatás meglétének két különálló, együttesen teljesítendő feltétele.

Amikor egy közigazgatási szerv előnyt nyújt egy kedvezményezettnek, az intézkedés a meghatározásból adódóan az államnak tudható be, ugyanakkor ez nem annyira nyilvánvaló, ha az előnyt közvállalkozásokon keresztül nyújtják. Ebben az esetben vizsgálendő az ügy összes körülményére tekintettel, hogy a közigazgatási szervek érintettek voltak az intézkedések meghozatalában.

² Forrás: <https://agraragazat.hu/hir/mezogepek-vamtarifa-vita-usa-eu/> (2021.06.24.)

³ Európai Unióról működéséről szóló szerződés IV. cím

⁴ Európai Unióról működéséről szóló szerződés 107. cikkének (1) bekezdése

⁵ Bizottsági közlemény az Európai Unió működéséről szóló szerződés 107. cikkének (1) bekezdésében említett állami támogatás fogalmáról (2016/C 262/01) 2016. 3-40. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX%3A52016XC0719%2805%29> (2021.06.24.)

B) Az alkalmazás szükségessége: vállalkozás esetén

A hivatkozott bizottsági közlemény 2. 6. pontja rögzíti, hogy az állami támogatási szabályokat kizárólag akkor kell alkalmazni, ha egy intézkedés kedvezményezettje vállalkozás. *Vállalkozásnak* a nemzeti jog szerinti jogállásuktól és finanszírozásuk módjától függetlenül azok a jogalanyok minősülnek, amelyek gazdasági tevékenységet folytatnak. Gazdasági tevékenységnek minősül valamennyi tevékenység, amelynek keretében valamely piacon árukat és szolgáltatásokat kínálnak. A Bizottság nem alkotott listát a gazdasági tevékenységekből, ugyanis azok megkülönböztetése a nem gazdasági tevékenységektől bizonyos mértékig az adott tagállam politikai döntéseitől és az ott zajló gazdasági eseményektől függ, így kimerítő lista készítése a Bizottság álláspontja szerint nem lehetséges.

A vállalkozás megítélése szempontjából tehát az egyetlen figyelembe veendő szempont az, hogy az adott jogalany végez-e gazdasági tevékenységet. Így az is figyelmen kívül hagyandó a vállalkozási jelleg megítélésénél, hogy az adott jogalany nyereségszerzés céljával jött-e létre vagy sem. Az a nonprofit szervezet, amely gazdasági tevékenységet folytat, vállalkozásnak minősülhet az állami támogatás megítélése szempontjából. Ugyanakkor az a jogalany, amely gazdasági és nem gazdasági tevékenységet együttesen végez, kizárólag a gazdasági tevékenysége tekintetében minősülhet vállalkozásnak. Tovább menve, több önálló jogalany (így különösen a cégcsoportok, holdingok) az állami támogatási szabályok alkalmazásában egyetlen gazdasági egységnek minősülhetnek.

Az EUMSZ 107. cikkének (1) bekezdése szerinti tilalom nem alkalmazandó azokban az esetekben, amikor az állam közhatalmat gyakorlóként lép fel, vagy amennyiben a közjogi jogalanyok hatósági jogkörükben járnak el. Az állam közhatalmat gyakorlóként abban az esetben lép fel, amennyiben a szóban forgó tevékenység az alapvető funkcióinak részét képezi, vagy ezekhez a funkciókhoz jellegénél, céljánál és a rá vonatkozó szabályoknál fogva kapcsolódik. Erre tekintettel a hadsereg vagy a rendőrség működtetése, vagy az állami tulajdonú földterületek közigazgatási szervek általi fejlesztése és revitalizációja nem minősül gazdasági tevékenységnek. Ugyanakkor amennyiben egy közjogi jogalany a közhatalmi jogaitól elválasztható gazdasági tevékenységet folytat, már minősülhet vállalkozásnak e tevékenység tekintetében.

Ugyanígy az oktatás és a kutatási tevékenységek, az egészségügyi ellátáshoz, a szociális biztonsághoz, valamint a kultúrához, a kulturális örökség megőrzéséhez és a természetvédelemhez kapcsolódó bizonyos tevékenységek sajátos jellegük alapján megszervezhetők nem kereskedelmi módon, ez esetben nem fognak gazdasági jellegűnek minősülni.

C) A vállalkozás részére nyújtott előny

Az állami támogatás fontos további fogalmi eleme az *előny* nyújtása a vállalkozásnak, ami olyan gazdasági többlet jelent, melyet egy adott vállalkozás állami közbeavatkozás nélkül, rendes piaci körülmények között nem tudott volna elérni.

A Bíróság C-387/92. számú ítéletében⁶ kimondta, hogy az előny fogalma tágan értelmezendő, a pozitív előnyökön felül ide tartoznak az olyan állami beavatkozások is, amelyek enyhítik a vállalkozás költségeit vagy díjait.

D) *Az intézkedés szelektív jellege*

A vállalkozásokat előnyben részesítő intézkedések közül kizárólag azok tekinthetők támogatásnak, amelyek szelektív módon biztosítanak előnyt bizonyos vállalkozások vagy vállalkozások bizonyos csoportjai, illetve bizonyos gazdasági ágazatok számára.

A szelektivitásnak két fajtája különböztethető meg: a *tárgyi és a regionális szelektivitás*. A tárgyi szelektivitás – ami de jure vagy de facto tárgyi szelektivitás is lehet –, azt jelenti, hogy az egy adott tagállamban az adott intézkedés kizárólag egyes vállalkozásokra (vagy azok bizonyos csoportjaira), vagy egyes gazdasági ágazatokra vonatkozik. A regionális szelektivitás elve szerint az vizsgálendő, hogy az adott intézkedés az adott tagállam területének csak bizonyos részein alkalmazandó-e. A szelektivitás értékeléséhez referenciarendszer szolgál.⁷

Amennyiben az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdése szerinti feltételek együttesen nem állnak fenn az adott támogatással szemben, az a belső piaccal összeegyeztethetőnek minősülhet az EUMSZ 107. cikk (2) bekezdése alapján, vagy a Bizottság annak minősítheti az EUMSZ 107. cikk (3) pontja alapján, hasznosságánál fogva.⁸

EUMSZ 107. cikk (2) szerinti esetekben (például amennyiben az állami támogatás természeti csapások vagy más rendkívüli események által okozott károk helyreállítására nyújtott támogatás) maga a rendelet ad mentesítést, amely azt jelenti, hogy az adott állami támogatás célja következtében összeegyeztethető a belső piaccal.

Az EUMSZ 107. cikk (3) bekezdése olyan eseteket tartalmaz, amelyek a Bizottság döntése esetén a belső piaccal összeegyeztethetőnek minősíthetőek. E (3) bekezdés e) pontja kimondja, hogy „*a belső piaccal összeegyeztethetőnek minősíthetőek a támogatás egyéb fajtái, amelyeket a Tanács a Bizottság javaslata alapján hozott határozatával határoz meg.*”⁹

Az EUMSZ szerződés 109. cikke szerint a Tanács meghatározhatja azokat a támogatási kategóriákat, amelyek mentesülnek e bejelentési kötelezettség alól. Az EUMSZ 108. cikkének (4) bekezdése értelmében a Bizottság rendeleteket fogadhat el az állami támogatások e csoportjairól. A Tanács az (EU) 2015/1588. rendelet alapján, a Szerződés 109. cikkének megfelelően úgy határozott, hogy a csekély összegű támogatás az említett támogatási kategóriák közé sorolható. Ezek alapján a csekély összegű támogatás – mint egy és ugyanazon vállalkozásnak meghatározott időszakon belül nyújtott, meghatározott összeget nem meghaladó támogatás – úgy tekinthető, mint ami nem felel meg az EUMSZ 107.

⁶ C-387/92. Banco de Crédito Industrial SA, devenue Banco Exterior de España SA kontra Ayuntamiento de Valencia ítélet, 1994. 13., 14. pont: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX%3A61992CJ0387> (2021.06.25.)

⁷ Bizottsági közlemény az Európai Unió működéséről szóló szerződés 107. cikkének (1) bekezdésében említett állami támogatás fogalmáról (2016/C 262/01) <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX%3A52016XC0719%2805%29> (2021.06.27.)

⁸ Az Európai Unió működéséről szóló szerződés 107. cikk (2)-(3) bekezdés

⁹ Az Európai Unió működéséről szóló szerződés 107. cikk (3) bekezdés e) pont

cikkének (1) bekezdésében rögzített valamennyi feltételnek, ezért a bejelentési eljárás nem vonatkozik rá. Az EUMSZ 108. cikk (4) bekezdése¹⁰ felhatalmazza a Bizottságot, hogy rendeleteket fogadjon el az állami támogatások azon csoportjaira vonatkozóan, amelyeket a Bizottság részére nem szükséges bejelenteni annak megítélése érdekében, hogy az adott állami támogatás a belső piaccal összeegyeztethető-e.

III. A mezőgazdasági de minimis rendelet és jelentősége az agrárfinanszírozásban

2013. december 18. napján került elfogadásra a Bizottság 1408/2013/EU rendelete az Európai Unió működéséről szóló szerződés 107. és 108. cikkének a mezőgazdasági ágazatban nyújtott csekély összegű támogatásokra való alkalmazásáról (a továbbiakban: mezőgazdasági de minimis rendelet). A rendelet megalkotásakor 2020. december 31-ig tartó hatállyal jött létre, és 3. cikkében rögzítette¹¹, hogy amennyiben a támogatási intézkedések megfelelnek az e rendeletben megállapított feltételeknek, úgy azok egyben megfelelnek az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdése valamennyi (a támogatottra és az adott tagállamra vonatkozó) feltételének, így nem tartoznak az EUMSZ 108. cikkének (3) bekezdésében foglalt, Bizottságnak való bejelentési kötelezettség hatálya alá. A bizottsági mentesítés oka, hogy a mezőgazdasági de minimis rendeletben meghatározott csekély összegű támogatás nem befolyásolja a tagállamok közötti kereskedelmet és nem torzítja a versenyt, illetve nem fenyeget annak torzításával. A 2013. december 18-án elfogadott mezőgazdasági de minimis rendelet esetében e feltételek az alábbiak voltak:

- a) Bármely három pénzügyi év időszakában az egy és ugyanazon, mezőgazdasági termékek elsődleges termelésével foglalkozó vállalkozás részére odaítélt csekély összegű támogatás összege tagállamonként nem haladhatja meg a 15 000 eurót. A három pénzügyi évet felölelő időszakot az érintett tagállamban a vállalkozás által alkalmazott pénzügyi évekre hivatkozva kell meghatározni;
- b) A mezőgazdasági termékek elsődleges termelésével foglalkozó vállalkozásoknak bármely három pénzügyi évet felölelő időszakban nyújtott csekély összegű támogatások halmozott összege tagállamonként nem haladhatja meg a de minimis rendelet mellékletében meghatározott nemzeti korlátot (az éves mezőgazdasági termelés 1 %-át), amely e rendelet alapján 77.600.000 euró volt Magyarország vonatkozásában.

A mezőgazdasági de minimis rendelet rendelkezéseket tartalmaz továbbá különösen az összefonódás és a felvásárlás, a szétválás és a bruttó támogatási érték meghatározására, a vissza nem térítendő támogatásokból vagy kamattámogatásokból álló támogatás átlátható csekély összegű támogatásnak minősítésére, a hitelekkel és a kezességvállalásokból álló támogatást átlátható csekély összegű támogatásként történő kezelhetőségére, továbbá a támogatáshalmozásra is.

¹⁰ Az Európai Unió működéséről szóló szerződés 108. cikk (4) bekezdés

¹¹ Ld. a Bizottság 1408/2013/EU rendeletét (2013. december 18.) az Európai Unió működéséről szóló szerződés 107. és 108. cikkének a mezőgazdasági ágazatban nyújtott csekély összegű támogatásokra való alkalmazásáról, 3. cikk

A mezőgazdasági de minimis rendelet hatálya 2020. december 31-én lejárt volna, amelynek megelőzése érdekében az Európai Bizottság 2019. február 21-én elfogadta az Európai Unió működéséről szóló szerződés 107. és 108. cikkének a mezőgazdasági ágazatban nyújtott csekély összegű támogatásokra való alkalmazásáról szóló 1408/2013/EU rendelet módosításáról szóló 2019/316 (EU) számú rendeletet (a továbbiakban: módosító rendelet)¹². A mezőgazdasági de minimis rendelet hatályának 2027. december 31-ig történő meghosszabbítása mellett e módosító rendelet az eddigi, 3 pénzügyi évenként és vállalatcsoportonként értendő 15 000 eurós csekély összegű támogatási keretet automatikusan 20 000 euróra emelte (egyben a nemzeti korlátot pedig az éves mezőgazdasági termelés 1,25 %-ára). A tagállamok választása szerint azonban, bizonyos feltételek teljesítése esetén, e keret 25 000 euró is lehet (amely esetében a nemzeti korlát az éves mezőgazdasági termelés 1,5 %-a).¹³ A módosító rendelet előírja továbbá (6) bekezdésében, hogy a bruttó támogatási egyenértéknek a kiszámítására vonatkozó kritériumokat hitelek és kezességvállalások tekintetében a csekély összegű támogatások megemelt felső határainak megfelelően ki kell igazítani.

Hazánkban számos kedvezményes hitelkonstrukció áll a beruházni, fejleszteni vágyó mezőgazdasági vállalkozások rendelkezésére. Ide tartoznak többek között az Új Széchenyi Hitelprogram hitelei, amely kedvezményes hitelkonstrukciók a piaci kamatszínhez képest kedvezőbb kamatozással kínálnak többféle finanszírozási lehetőséget. A kedvezményes konstrukciók esetében állami támogatásnak minősül a piacinál alacsonyabb kamatmérték, valamint a hitelgarancia-szervezet által állami viszontgaranciával biztosított kezességvállalás,¹⁴ ami azt igazolja, hogy a mezőgazdasági de minimis rendelet szerinti támogatási lehetőségek a hazai agrárágazat működésében kiemelt jelentőséggel bírnak. A kedvezményes finanszírozási konstrukciók feltételrendszerét jellemzően egy központi kezelő szervezet alakítja ki, és hirdeti meg. Ehhez kapcsolódó pénzügyi közvetítőnek jelentkeznek az egyes finanszírozó intézmények (bankok, hitelintézetek stb.). Magyarországon az egyik legjelentősebb kezelő szervezet az agrár finanszírozásban a KA-VOSZ Zrt., amelynek közzétett célja a lehető legtöbb hazai mikro- és kis- és középvállalkozás hitelhez jutásának javítása, elsősorban az állami kamattámogatás biztosításával. Honlapja¹⁵ szerint kínálatában jelenleg az alábbi elnevezésű hitelkonstrukciók szerepelnek: Széchenyi Beruházási Hitel GO!, Agrár Széchenyi Beruházási hitel GO!, Széchenyi Turisztikai Kártya GO!, Széchenyi Kártya Folyószámlahitel GO!, Széchenyi Likviditási Hitel GO!, Széchenyi Kártya Folyószámlahitel, Agrár Széchenyi Kártya. E számosság is hangsúlyozza a mezőgazdasági de minimis keretében nyújtott hazai agrártámogatások e szektor élénkítésében betöltött fontosságát és szerepét.

¹² <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:32019R0316&from=EN> (2021.06.29.)

¹³ <https://tvi.kormany.hu/az-europai-bizottsag-megemelte-a-mezogazdasagi-de-minimis-keretet> (2021.06.29.)

¹⁴ <http://vallalkozas.netenahivatal.gov.hu/finanszirozasi-eszkozok/tamogatott-hitelek>

¹⁵ <https://www.kavosz.hu/> (2021.06.29.)

IV. Összefoglalás, következtetések

A mezőgazdasági de minimis rendeletben foglaltak szerinti feltételeknek megfelelő állami támogatások a támogatások azon csoportjába tartoznak az Európai Unióban, amelyek nem befolyásolják a tagállamok közötti kereskedelmet és nem torzítják a versenyt, illetve nem fenyegetnek annak torzításával. Ezek a támogatások az agrárfinanszírozási konstrukciókon keresztül hozzájárulnak az agrárágazat versenyképességének növeléséhez, és különösen a mezőgazdasági kis- és középvállalkozások támogatásával az egyes agrárüzemek fenntartásához, a munkahelyteremtéshez, így lehetőségük és fontosságuk kiemelten fontos. Az ilyen jellegű agrártámogatási formának uniós szabályozottsága kimunkált, mind az Európai Bizottság, mind az Európai Unió Bíróságának tevékenysége következtében, ismerete pedig kiemelten fontos mind a finanszírozó intézményeknek, mind a gazdálkodóknak, az értekezés ezért ismertette az agrárfinanszírozás fő keretét jelentő közösségi, állami támogatásokra vonatkozó rendelkezéseket.

Felhasznált irodalom

Európai Bizottság Kommunikációs Főigazgatóság, Közérthetően az Európai Unió szakpolitikáiról: Belső piac 2014. 3-4., <http://eta.bibl.u-szeged.hu/2679/2/3.3.2-%20Eur%C3%B3pai%20Bizotts%C3%A1g%20-%20Bels%C5%91%20piac.pdf>, 2021.06.24

Dr. Békés Balázs: Közvetlen adózás az Európai Unióban 2019. 194-209.

Boytha Györgyné – Tóth Tihamér: Versenyjog. PPKE Jog- és Államtudományi Kar, Budapest, 2010.

Darázs Lénárd: Vertikális kartellek. Complex Kiadó, 2007.

Darázs Lénárd: A kartellek semmissége. Complex Kiadó, 2009.

Darázs Lénárd: A generálklauzula a tisztességtelen verseny elleni jogban. *Gazdaság és Jog* 2010/3.18-21.

Kisfaludi András (szerk.): Versenyjogi jogsértések – magánjogi jogkövetkezmények, Eötvös Kiadó, 2012.

Nyikos Györgyi: Állami támogatások 2018. 17-124. https://antk.uni-nke.hu/document/akk-uni-nke-hu/Web_PDF_Allami_tamogatasok.pdf (2021.06.24.)

Tari András: Az állami támogatások szabályozása az Európai Unióban. EU Hírmondó 2004. 36. https://www.sugallat.hu/doc/kotelezo/fvr_04-04-05_eu_allami_tam_cegeknek.pdf (2021.06.24.)

Tóth Tihamér: Uniós és magyar versenyjog. Harmadik, átdolgozott és kibővített kiadás Budapest, 2020.

Tóth Tihamér: Az Európai Unió versenyjoga. 2. kiadás, Complex, 2014.

Neten a Hivatal: Támogatott hitelek. <http://vallalkozas.netenahivatal.gov.hu/finanszirozasi-eszkozok/tamogatott-hitelek> (2021.06.29.)

THE MAIN LEGAL AND FINANCIAL ASPECTS OF AGRICULTURAL AIDS

The legislation of the European Union has a significant impact on domestic legal regulation and economic practice and Hungary as a member state of the Community is obliged to comply with a number of European Union conditions when providing agricultural subsidies. Knowledge and consideration thereof is considered essential for legislators, financiers and farmers alike. It is proposed to develop financing schemes of the agricultural sector within the possibilities of agricultural subsidies considering and in accordance with it in order to help the agricultural entrepreneur maintain and develop their economy by using support.

Based on the above, the purpose of my dissertation is to provide an overview on the legal and financing aspects of agricultural subsidies and thereby lay a foundation supporting the process of understanding these factors.

In this context, the reference to the de minimis Regulation on State aid on the basis of the Treaty on the Functioning of the European Union, unauthorized and agriculturally authorized versions of State aid, their conditions and the relevant legislative powers, as well as their coherence and trace, will be examined just as the importance, conditions and impact of the agricultural de minimis regulation on the financing of agricultural transactions. The structure of this dissertation also adapts to the above research methodology.

Main conclusions and usability are summarized in the last part.

PAPIK ORSOLYA

Agrárjogi Tanszék

Témavezető: dr. Kurucz Mihály egyetemi tanár

MEZŐGAZDASÁGI HASZONBÉRLETI SZERZŐDÉSEK NEMZETKÖZI KITEKINTÉSSSEL

Szabályozási modellek

Süveges Márta egyetemi jegyzetében az európai országok földhaszonbérletre vonatkozó szabályozási koncepcióit elemezte, amelyben alapvetően három modellt különböztetett meg. Ennek értelmében vannak olyan országok, ahol a magánjogi alapok mellett erőteljes közjogi szabályozottság figyelhető meg az agrárium egészére vonatkozóan, így értelemszerűen a földhaszonbérleti szerződések kapcsán is. Míg vannak relatíve kötött, illetve kifejezetten liberális koncepciót követő országok.

Prugberger Tamás szintén három csoportot különböztet meg, az első csoportba azokat az országokat sorolja, ahol az adott állam a földviszonyokat átfogóan, önállóan és kogens szabályozással érinti, ide sorolja Franciaországot, Spanyolországot, Olaszországot, Portugáliát vagy Dániát. A második csoportba a szintén átfogó szabályozást alkalmazó, ám kevésbé kötött rendszereket sorolja, így pl. a svéd vagy a finn modellt. A harmadik csoportot pedig azok az államok alkotják, ahol a földbirtok tekintetében csak részleges szabályozás figyelhető meg, ide tartoznak a Benelux államok, valamint Skócia.¹

Burgerné Gimes Anna némiképp hasonlóan szintén három csoportot különböztet meg, az első esetében azon országok csoportja, ahol a középpontban a kisbirtok védelme áll, a szabályozás átfogóan a kisbirtokrendszer fennmaradását és életképességét mozdítja elő, és ide sorolja a francia, az olasz, a spanyol, a dán rendszert. A második csoportot nála azok az országok jelentik, ahol a bérleti rendszer a meghatározó, és a szabályozás kifejezetten a bérlővédelemre fókuszál (Skócia, Belgium és Hollandia). És végül a teljesen liberális szabályozást alkalmazó országok kerültek a harmadik csoportba, így Anglia vagy Görögország.²

¹ Prugberger Tamás: A mezőgazdaság által igényelt speciális polgári jogi normák bevitele az új Ptk-ba. https://dea.lib.unideb.hu/dea/bitstream/handle/2437/88030/file_up_prugbmezgazd.pdf?sequence=1&isAllowed=y (2020. április 11.)

² Burgerné, Gimes Anna 2003.

A magyar szabályozás általános jellemzői

A hazai haszonbérleti szabályozási modellt semmiképp nem tekinthetjük liberálisnak, de összehasonlítva a későbbiekben tárgyalandó francia szabályozással – ami egyértelműen a kötött rendszerek közé tartozik – inkább a relatíve kötött – kötött modellek közé sorolhatjuk. Az viszont kétséget kizáróan megállapítható, hogy az utóbbi években egyre erőteljesebb a közjogi beavatkozás a szektorba. A hazai szabályozás alapja a magánjogi kódex, de a részletes, közjogi szabályozást a mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvény (továbbiakban: Földforgalmi tv.), valamint a mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvénnyel összefüggő egyes rendelkezésekről és átmeneti szabályokról szóló 2013. évi CCXII. törvény (továbbiakban: Fétv.) adja meg.

A haszonbérleti szerződés alapján a haszonbérelő hasznot hajtó dolog időleges használatára vagy hasznot hajtó jog gyakorlására és hasznainak szedésére jogosult, és köteles ennek fejében haszonbért fizetni. A szerződéstípust már az 1928-as magánjogi törvényjavaslat is szabályozta,³ valamint a régi⁴ és az új Polgári Törvénykönyvünk is tartalmazza. Fontos kiemelni, hogy a magánjogi logika alapján bármely hasznot hajtó dolog haszonbérleti szerződés tárgya lehet, ám a magyar agrárjogi szabályozás fókuszában évtizedek óta a földhaszonbérlet áll. Ezzel ellentétben látni fogjuk, hogy a francia szabályozás például egyértelműen komplett mezőgazdasági üzemek haszonbérbeadását szabályozza, az ahhoz tartozó ingó és ingatlan dolgokkal, dologösszességként. A Földforgalmi tv. 1. § értelmében a törvény a mező- és erdőgazdasági hasznosítású föld (a továbbiakban: föld) tulajdonjogának megszerzésére, a földön haszonélvezeti jog alapítására, a föld használatára, továbbá a szerzési korlátozások ellenőrzésére és a helyi földbizottságra vonatkozó rendelkezéseket állapítja meg. Majd a törvény 2. § egyértelművé teszi, hogy a hatálya kiterjed az ország területén fekvő valamennyi földre. Az értelmező rendelkezések pedig konkrétan meghatározzák a fogalmat, miszerint mező-, erdőgazdasági hasznosítású föld: a föld fekvésétől (belterület, külterület) függetlenül valamennyi olyan földrészlet, amely az ingatlan-nyilvántartásban szántó, szőlő, gyümölcsös, kert, rét, legelő (gyep), nádas, erdő és fásított terület művelési ágban van nyilvántartva, továbbá az olyan művelés alól kivett területként nyilvántartott földrészlet, amelyre az ingatlan-nyilvántartásban Országos Erdőállomány Adattárban erdőként nyilvántartott terület jogi jelleg van feljegyezve. A Földforgalmi tv. és az Fétv. által létrehozott joganyag a mezőgazdasági földhaszonbérletet illetően

- a szerződés hatályát hatósági jóváhagyáshoz köti néhány kivételtől eltekintve,
- népes előhaszonbérletre jogosulti kört jelöl ki,
- az előhaszonbérleti jog gyakorlásának rendjét részletesen szabályozza,
- birtokmaximumot állapít meg,

³ Haszonbérleti szerződéssel a haszonbérbeadó meghatározott gyümölcsöző dolog vagy jog időleges haszonvételének átengedésére, a haszonbérelő meghatározott pénzbeli vagy más ellenértéknek - haszonbérnek - fizetésére kötelezi magát. Lásd: 1928. évi magánjogi törvényjavaslat 1533. §

⁴ Haszonbérleti szerződés alapján a haszonbérelő meghatározott mezőgazdasági földterület vagy más hasznot hajtó dolog időleges használatára és hasznainak szedésére jogosult, és köteles ennek fejében haszonbért fizetni. Lásd: régi Ptk. 452. § (1)

- alanyi korlátozásokat vezetett be,
- átfogó hatósági ellenőrzést vezet be a földhasználati jogokhoz kapcsolódóan (is).

Ezen közjogi korlátozások részletes elemzése természetesen terjedelmi okokból jelen tanulmányban lehetetlen, azt azonban látnunk kell, hogy a magyar rendszer földhaszonbérletet szabályoz, és a jogalkotó viszonylag részletesen szabályozza a jogviszony valamennyi elemét.

Az angol modell néhány jellemzője

Bár az angol szabályozást hagyományosan a liberálisabb modellekhez sorolják, külön törvény rendelkezik az agrárszektor több szegmensének a működéséről is, így például az 1986-os Agricultural Act, vagy a témánkhöz szorosan kapcsolódó Agricultural Holdings Act 1986, és az ezt felváltó Agricultural Tenancies Act 1995 (a továbbiakban: ATA, a hozzá kapcsolódó Agricultural Tenancies Order 2006).

Az angol jog akkor tekint egy jogviszonyt mezőgazdasági haszonbérleti jogviszonynak és rendeli arra alkalmazni az 1995-ös ATA-t, ha

- a jogviszony gazdasági jellemzői,
- mezőgazdasági jellemzői, és
- a létrejöttére vonatkozó speciális feltételek

is a törvényben foglaltaknak megfelelnek, és nem tartozik az ATA hatálya alól kivett szerződések közé.⁵ A gazdasági feltételek alatt elsősorban arra fókuszál a jogalkotó, hogy a bérlet célja gazdasági-kereskedelmi jellegű tevékenység legyen (ne pedig önnfenntartás). A mezőgazdasági feltételek alatt pedig azt kell értenünk, hogy a bérleti szerződésben meghatározott földhasználat tipikusan agrárgazdasági tevékenység legyen (földművelés vagy állattenyésztés, ehhez kapcsolódó kiegészítő tevékenység).⁶

Amennyiben a jogviszony mezőgazdasági haszonbérleti jogviszonynak minősül, úgy alkalmazandó rá az ATA, ami részletesen szabályozza a haszonbérlet megszüntetését, a haszonbérlet elviteli jogát, a haszonbérlet megillető esetleges kompenzációt, valamint a bérleti díj módosításának a rendjét is.

Amennyiben a haszonbérlet szerződést a felek határozott időre kötik, és annak időtartama meghaladja a két évet, határozatlan idejűvé alakul át az eredeti szerződés szerinti feltételekkel, kivéve, ha a bérbeadó legalább 12 hónappal a határozott időre lejárt előtt írásban értesíti a bérletet a megszüntetéséről.⁷ A határozatlan idejű bérleti szerződés megszüntetésére irányuló jognyilatkozatot csak írásban lehet közölni, az csak gazdasági év végére szólhat, és legalább 12 hónappal korábban kell azt megtenni.⁸

⁵ Az 1995. szeptember 1-jét megelőzően létrejött jogviszonyokra továbbra is az 1986-os Agricultural Holdings Act alkalmazandó.

⁶ ATA Section 1.

⁷ ATA Section 5.

⁸ ATA Section 6.

Kivételt jelentenek a fenti szabály alól a Law of Property Act hatálya alá tartozó bizonyos esetkörök, így:

- az élethosszig tartó, avagy
- a házasság fennálltaig tartó haszonbérlet esete.⁹

A haszonbérlő a bérlet fennállása során jogosult elvinni bármilyen általa létesített berendezést és építményt, kivéve azokat:

- amelyek jogszabályi kötelezettség teljesítéseként kerültek oda,
- amelyeket a haszonbérbeadó berendezése vagy építménye helyett hozott létre,
- azokat, amelyekért megfelelő kompenzációt kapott,
- a haszonbérbeadóval való megállapodás alapján nem jogosult elvinni.

Az elviteli jog gyakorlása nem járhat a haszonbérelt dolog, az üzem sérelmével.¹⁰

A törvény speciális rendelkezéseket tartalmaz a haszonbérleti díj módosításának rendjére is. A haszonbérleti jogviszony fennállása alatt bármelyik fél kezdeményezheti a haszonbérleti díj választottbírói módosítását a másik félnek küldött írásbeli felszólítással, az abban meghatározott időponttól kezdődő hatállyal. A módosítás kezdő időpontja az írásbeli értesítés kézbesítésétől számított 12 hónapnál későbbi, de 24 hónapnál korábbi időpontban lehet csak. Amennyiben a felek eleve abban állapodtak meg, hogy a haszonbérleti díj meghatározott időponttól változni fog, vagy időszakonként változó, úgy a módosítás kezdeményezésének időpontja a megállapodásban meghatározott időpont lehet.

Amennyiben a felek az írásbeli értesítésben nem jelöltek ki választottbíró vagy más olyan személyt, aki a haszonbérleti díj módosításának kérdésében döntene, úgy bármelyik fél, a módosítás tervezett időpontját megelőző hat hónapon belül a Royal Institution of Chartered Surveyors elnökéhez fordulhat választottbíró kijelölés iránt.¹¹

Ezt követően a választottbíró fogja meghatározni a haszonbérleti díj összegét a törvényben meghatározott generális szabályok betartásával. A haszonbérleti díj mértékének a piaci folyamatok figyelembevétele mellett olyan összegnek kell lennie, amelyet a módosítás időpontjában egy észszerűen eljáró bérbeadó a haszonbérlővel kialkudna. A választottbíró a rendeltetészerű használat melletti értékcsökkenésre tekintettel nem állapíthat meg az eredetnél alacsonyabb bérleti díjat.¹²

Akár a magyar, akár a francia szabályozással összehasonlítva, valóban jóval kevesebb a tételes joganyag az angol szabályozásban, a területhez kapcsolódó esetjog feldolgozása azonban meghaladná jelen dolgozat kereteit, így az angol jogot illetően nem tudunk megalapozott következtetést levonni.

⁹ Law of Property Act 149. (6)

¹⁰ ATA Section 8.

¹¹ ATA Section 10.

¹² ATA Section 12., 13.

Francia szabályozás

A szerzők a francia rendszert egyezően az átfogó és kifejezetten kötött szabályozást alkalmazó rendszerek közé sorolják.

A francia szabályozás alapja természetesen a magánjogi kódex, a Code Civil. A Code Civil azonban csak néhány alapvető szabályt tartalmaz a haszonbérleti szerződések kapcsán, a vonatkozó joganyag jelentős részét a Code Rural mint általános agrárjogi kódex adja. A Code Civil hasonlóan a magyar szabályozáshoz a bérlet általános szabályait követően részletezi kifejezetten a „földbérlet” szabályait (hazánkban a haszonbérlet, mint szerződéstípus általános és diszpozitív szabályait találhatjuk meg, azon belül csupán néhány szakasz vonatkozik a földhaszonbérletre). Az alábbiakban elsősorban a Code Civil rendelkezéseit vizsgálom, a Code Rural kógens szabályai közül terjedelmi okokból csak néhányat érintek.

A Code Civil az 1764-1778-ig terjedő szakaszaiban szabályozza a földbérletet. A szabályozás kiragadva és önállóan elemezve elég hektikus, érinti a szerződés megszüntetését, a bérleti díj módosítást és más kérdéseket is. A Code Rural többi rendelkezését háttérszabályként hozzáolvasva azonban már közel sem olyan hektikus a szabályozás.

A haszonbérelő jogsértése esetén a tulajdonos jogosult a használatot átvenni, a haszonbérelő pedig köteles megtéríteni a bérleti szerződés nem teljesítéséből következő kárt.¹³ Amennyiben a földbérleti szerződésben a haszonbérelt terület nagysága kapcsán a valósnál kisebb vagy nagyobb területet tüntetnek fel, a bérleti díj növelésére vagy csökkentésére kizárólag a Code Civil „Az adásvételről” szóló címében meghatározott esetekben és szabályok szerint kerülhet sor.¹⁴ Amennyiben a haszonbérelő az üzemet nem látja el állatokkal és az üzemeltetéséhez szükséges eszközökkel, felhagy a föld művelésével, a művelést nem a jó gazda gondosságával végzi, a bérelt dolgot rendeltetésétől eltérően használja, illetve általában nem teljesíti a bérleti szerződés kikötéseit és ezáltal a bérbeadónak kárt okoz, az a körülményektől függően felmondhatja a bérleti szerződést. A bérlőnek felróható felmondás esetén a fentiekben részletezett, az 1764. cikkben foglaltak szerint kártérítésre köteles.¹⁵

A haszonbérelő a kiadások és károk, illetve kamataik viselésének terhe mellett köteles tájékoztatni a tulajdonost a birtokkal szemben elkövetett birtoksértésekről. E tájékoztatást ugyanolyan határidőn belül kell megtenni, mint amely a távolságtól függően az idézésekre alkalmazandó.¹⁶

Amennyiben a haszonbérleti szerződés több évre szól, és a tartama alatt vis maior folytán a termés egésze vagy legalább fele megsemmisül, a bérlő a bérleti díj mérséklését kérheti, amennyiben kára a korábbi termésekből nem térült meg. Amennyiben kára nem térült meg, a mérséklés megállapítására csak a bérleti szerződés végén kerülhet sor, amikor valamennyi

¹³ Code Civil 1764. cikk

¹⁴ Code Civil 1765. cikk

¹⁵ Code Civil 1766. cikk

¹⁶ Code Civil 1768. cikk

használati évet ellentételezni kell. A bíróság ugyanakkor az elszenvedett kár alapján ideiglenesen mentesítheti a bérlőt a bérleti díj egy részének megfizetése alól.¹⁷

Amennyiben a bérleti szerződés csak egy évig tart, a kár pedig a hasznok összességének vagy legalább felének felel meg, a bérlő mentesül a bérleti díj arányos része alól. Amennyiben a kár nem éri el a hasznok felét, a bérlő mérséklést nem igényelhet.¹⁸ A bérlő csak akkor részesülhet mérséklésben, ha a hasznok elvesztésére azt követően került sor, hogy azok a földtől elváltak, kivéve, ha a bérleti szerződés alapján a termés egy része természetben a tulajdonost illeti, amely esetben a tulajdonosnak viselnie kell a kárból rá eső részt, amennyiben a bérlő nem esett késedelembe a termés rá eső részének szolgáltatásával. A bérlő akkor sem igényelhet mérséklést, ha a kár oka a bérleti szerződés megkötésének időpontjában fennállt és ismert volt.¹⁹

A bérlő kifejezett rendelkezéssel kötelezhető a vis maiorból eredő károk viselésére.²⁰ E rendelkezés csak a szokásos vis maior esetekre terjed ki, mint a jégkárok, villámkárok, fagykárok. Nem terjed ki az olyan rendkívüli vis maior esetekre, mint a háborús pusztítások vagy az áradás, amelynek a föld rendes esetben nincs kitéve, kivéve, ha a bérlőt kötelezték minden előre látható vagy előre nem látható vis maiorból eredő kár viselésére.²¹

A mezőgazdasági birtokra vonatkozó, nem írásban kötött bérleti szerződés esetében vélelmezni kell, hogy azt az ahhoz szükséges időre kötötték, hogy a bérlő betakarítsa a bérbe vett birtok valamennyi hasznát. Ily módon rétre, szőlőre és bármely más olyan birtokra vonatkozó bérlet esetén, amelynek hasznait egészében takarítják be az év során, vélelmezni kell, hogy a bérleti szerződést egy évre kötötték. Szántóföld bérlete esetében, amennyiben az területenként vagy idényenként megosztott (vetésforgó), azt kell vélelmezni, hogy a bérleti szerződést annyi évre kötötték, ahány szeparált terület van.²²

A bérlőnek a művelésben öt váltó személy részére megfelelő szállást és egyéb eszközöket kell hagynia a következő év munkáihoz; és megfordítva, az új bérlőnek megfelelő szállást és egyéb eszközöket kell biztosítania a távozó bérlő számára a takarmány elhasználásához és a még fennmaradó betakarításhoz. Mindkét esetben követni kell a helyi szokásokat.²³

A távozó bérlőnek ott kell hagynia az évi szalmát és trágyát, amennyiben ezeket a használat átvételekor megkapta. A becslésnek megfelelően ezeket a tulajdonos akkor is visszatárhathatja, ha a távozó bérlő belépéskor nem kapta meg őket.²⁴

Láthatjuk tehát, hogy a magánjogi kódex elég hektikus, és a gyakorlatban nem feltétlenül alkalmazott szabályokat tartalmazza, ehhez képest a kógens agrárjogi kódex az, ami a naprakész és rendszeresen alkalmazott rendelkezésekkel dolgozik.

¹⁷ Code Civil 1769. cikk

¹⁸ Code Civil 1770. cikk

¹⁹ Code Civil 1771. cikk

²⁰ Code Civil 1772. cikk

²¹ Code Civil 1773. cikk

²² Code Civil 1776. cikk

²³ Code Civil 1777. cikk

²⁴ Code Civil 1778. cikk

A Code Rural IV. könyve írja elő a földhaszonbérleti szerződések kógens szabályait, néhány kérdés esetén azonban visszautal a magánjogi kódex fenti szabályaira. Az alábbiakban a szerződés létrejöttére, tartalmára, időtartamára és a haszonbér meghatározására vonatkozó legfontosabb rendelkezések elemzése következik.

A földhaszonbérleti szerződést egyezően a magyar szabályokkal írásba kell foglalni.

1946. július 13-át megelőző írásba foglalás hiányában úgy kell tekinteni, hogy az ezen időpontot megelőzően, illetve azt követően szóban kötött haszonbérleti szerződéseket kilenc évre kötötték, a földhaszonbérleti szerződések tanácsadó bizottsága által rögzített szerződésmintában megállapított kikötésekkel és feltételek mellett.

A használati jog megszerzését megelőző vagy az azt követő hónapban mindkét fél részvételével és közös költségére állapotfelmérést kell tartani. Az említett egyhónapos határidő lejártát követően az elsőként eljáró fél végzi el az állapotfelmérést, amit térítvevényes ajánlott levélben megküld a másik fél részére. A másik fél ettől az időponttól számítva két hónapon belül teheti meg a tervezet egészére vagy egy részére vonatkozó észrevételeit. E határidő lejártát követően hallgatása hozzájárulásnak tekintendő, és az állapotfelmérés véglegessé válik, valamint azt úgy kell tekinteni, mint amit a felek közösen rögzítettek.

Az állapotfelmérés célja, hogy a megfelelő időpontban lehetővé tegye a haszonbérelő által végzett javítások, illetve az építmények, a birtok és a növények esetleges károsodásának meghatározását. Az állapotfelmérésben pontosan rögzítik az épületek és a földterületek állapotát, a földterületek művelésének mértékét, valamint hozamukat az utolsó öt évben.²⁵

Az ellentétes kikötéstől vagy megállapodástól függetlenül a haszonbérlet tartama nem lehet kevesebb, mint kilenc év, kivéve, ha a Code Rural L. 411-40–L. 411-45. cikkek által szabályozott, évente megújuló bérletről van szó.²⁶

Az előző cikktől eltérően a haszonbérlet meghosszabbításának időpontjában a haszonbérelő nem tagadhatja meg a meghosszabbítást követő hatodik év végétől a házastárs vagy bejegyzett élettárs, illetve egy vagy több nagykorú vagy nagykorúsított leszármazó javára szóló átvétel kikötésének beiktatását. Az említetteknek azonban személyesen kell gazdálkodniuk.

Amennyiben a haszonbérlet tartama alatti átvételről szóló kikötés szerepel az eredeti vagy a meghosszabbított haszonbérleti szerződésben, az csak az előző bekezdésben foglalt feltételek mellett érvényesíthető, kivéve, ha kiskorú tulajdonos vagy társtulajdonos nevében kötött vagy meghosszabbított haszonbérleti szerződésről van szó. Az utóbbi a fent említett feltételek melletti személyes gazdálkodás céljából nagykorúságának elérésétől vagy nagykorúsításától kezdve hivatkozhat saját javára a haszonbérleti szerződésben szereplő kikötésre minden hároméves időszak végén.

²⁵ Code Rural L. 411-4. cikk

²⁶ Dispositions particulières aux locations annuelles renouvelables. Code Rural L. 411-5. cikk

A haszonbérlet tartama alatti átvétellel élni kívánó tulajdonosnak legalább két évre előre értesítenie kell a haszonbérletet a megszűnéséről, az L. 411-47. cikkben foglalt alaki követelmények szerint.

A fentiekben hivatkozott átvételről szóló kikötés speciális helyzetekben azonban nem gyakorolható.²⁷ A visszterhesen szerző vevő nem gyakorolhatja az átvétel jogát a megszerzés időpontjában fennálló haszonbérlet lejártát megelőzően. Ugyanakkor a birtoknak a haszonbérbeadó egy vagy több leszármazottjára való átszállása esetén az utóbbiak saját javukra vagy egyikük javára gyakorolhatják a haszonbérlet tartama alatt a haszonbérlet átvételének jogát bizonyos feltételek mellett.

Amennyiben a haszonbérbe adott birtokot eladják, a haszonbérlet helyzetére az elővásárlási jogra vonatkozó rendelkezések mellett a Code Civil 1743. cikkét is alkalmazni kell.²⁸

Amennyiben a haszonbérletet a haszonbérlet leszármazottja bármilyen jogcímmel saját javára megszerezte, csak akkor tekintendő úgy, mint aki az első haszonbérletet is gyakorolta, ha az átruházás legalább hat évvel megelőzte a haszonbérlet lejáratát. Ellentétes esetben az új haszonbérlet vagy a meghosszabbított haszonbérlet tekintendő rá vonatkozóan az első haszonbérletnek.²⁹

A mezőgazdasági haszonbérlet haszonbérlet többek között a haszonbérlet tartama alapján állapítják meg, figyelemmel az esetleges átvételről szóló kikötésre a haszonbérlet tartama alatt, a lakó és gazdasági épületek állapotára és méretére, a talaj minőségére, a haszonbérbe adott vagyontárgy telekszerkezetére, valamint adott esetben a haszonbérletet terhelő azon kötelezettségre, hogy a környezetet nem terhelő művelési gyakorlatokat folytasson. E haszonbérlet megosztott: egyrészt a lakóépületek bérleti díjából, másrészt pedig a gazdasági épületek és beépítetlen területek bérleti díjából áll.

A lakóépületek bérleti díját a közigazgatási hatóság által rendeletben előírt módszerek szerint kiszámított referenciaértékek alapján meghatározott maximális és minimális díj közé eső pénzüsszegben kell megállapítani. E bérleti díjat, valamint a maximális és minimális díjat minden évben aktualizálni kell, az Institut national de la statistique et des études économiques (Nemzeti Statisztikai és Gazdaságkutató Intézet) által negyedévente közzétett, az utolsó tizenkét hónap során a dohányárak árát és a bérleti díjakat nem tartalmazó fogyasztói árváltozások átlagát tükröző referencia-bérletidíjmutató változásának megfelelően. E referenciamutatók azon haszonbérletekre is alkalmazandók, amelyek folyamatban vannak abban az időpontban, amikor az adott megyében a közigazgatási hatóság által a maximális és minimális díj meghatározása érdekében hozott aktus hatályba lép. A lakóépületek e haszonbérleti szerződésekben kikötött bérleti díja a haszonbérleti szerződés bármelyik felének kezdeményezésére felülvizsgálható a fent hivatkozott aktus közzétételét követően. A felek megállapodásának hiányában a lakóépületek bérleti díját a bíróság állapítja meg.

²⁷ A Code Rural L.411-58.cikkének második bekezdésében rögzített helyzetek valamelyikében található haszonbérlettel szemben. Code Rural L. 411-6. cikk

²⁸ Code Rural L. 411-7. cikk

²⁹ Code Rural L. 411-8. cikk

A beépítetlen területek és a gazdasági épületek bérleti díját a közigazgatási hatóság által meghatározott maximális és minimális díj közé eső pénzüsszegben kell megállapítani. E bérleti díjat, valamint a maximális és minimális díjat minden évben aktualizálni kell, a mezőgazdasági haszonbérletek országos mutatója változásának megfelelően. E mutató a következőkből tevődik össze:

- a) 60%-ban az előző öt év során országos szinten megállapított hektáronkénti bruttó mezőgazdasági jövedelem változásából;
- b) 40%-ban az előző év általános árszínvonalváltozásából.

A mutató számításának módját és annak összetevőit rendelet határozza meg. A mezőgazdasági haszonbérletek országos mutatóját és annak változásait minden évben október 1-jét megelőzően a mezőgazdaságért felelő miniszter rendeletben határozza meg.

Az előző rendelkezésektől eltérve az állandó szőlő-, fás, olajbogyó- és déligyümölcs-növényzettel ellátott beépítetlen területek és a kapcsolódó gazdasági épületek bérleti díja a közigazgatási hatóság által meghatározott maximális és minimális mennyiség közé eső termékmennyiségben is megállapítható.

A közigazgatási hatóság a fenti bekezdésekben előírt maximális és minimális díjakat (mennyiségeket) a paritásos megyei és adott esetben országos tanácsadó bizottságok javaslatára állapítja meg. E bizottságok mulasztása esetén a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező hatóság maga végzi el a megállapítást.

A maximális és minimális díjakat (mennyiségeket) legfeljebb hatévente felül kell vizsgálni. Módosításuk esetén a folyamatban lévő haszonbérek az L.411-13.cikk első bekezdésében szereplő rendelkezések sérelme nélkül csak a meghosszabbítás során vizsgálhatók felül, illetve hosszú távú haszonbérlet esetén az egyes kilencéves időszakok kezdetekor. Peren kívüli megállapodás hiányában a földhaszonbérleti szerződések paritásos bírósága állapítja meg az új haszonbért.³⁰

Minden rendes bíróság illetékességi területén létrejön a földhaszonbérleti szerződéseknek legalább egy paritásos bírósága, amelynek kizárólagos hatáskörébe tartozik a földhaszonbérleti szerződések haszonbérbeadói és haszonbérői közötti viták elbírálása. A paritásos bíróság elnöke a rendes bíróság egy bírása, akit a bíróság elnöke jelöl ki. Tagjai ezenkívül egyenlő számban haszonbérbe vett birtokkal nem rendelkező haszonbérbeadók és haszonbérbe adott birtokkal nem rendelkező haszonbérők, akiket szükség esetén két tanácsra kell osztani. Az egyik tanács a mezőgazdasági haszonbérlet haszonbérbeadóiból és haszonbérőiből, a másik tanács pedig a feles bérlet haszonbérbeadóiból és haszonbérőiből áll.³¹

A tagokat hatéves időtartamra a fellebbviteli bíróság első elnöke jelöli ki, a paritásos bíróság elnöke véleményének megismerését követően, az egyes paritásos bíróságok illetékességi területén a haszonbérbe adott birtokkal nem rendelkező haszonbérők leginkább reprezentatív érdekelt szakmai szervezeteinek javaslata, és a haszonbérbe vett birtokkal nem

³⁰ Code Rural L. 411-11. cikk

³¹ Code Rural L. 491-1. cikk

rendelkező haszonbérbeadók leginkább reprezentatív érdekelt szakmai szervezeteinek, illetve adott esetben a mezőgazdasági birtoktulajdonosok megyei szintű szervezeteinek javaslata alapján a közigazgatási hatóság által rögzített listáról. Megbízásuk ugyanilyen alakiságok szerint hosszabbítható meg. Lista vagy javaslat hiányában a fellebbviteli bíróság első elnöke hat évre meghosszabbíthatja egy vagy több tag megbízását. A póttagokat ugyanilyen alakiságok szerint jelölik ki. A tényleges tagoknak és póttagoknak francia állampolgársággal kell rendelkezniük, be kell tölteniük huszonhatodik életévüket, jogosultnak kell lenniük polgári, állampolgári és szakmai jogaik gyakorlására, valamint legalább öt éve mezőgazdasági haszonbérlet vagy feles bérlet haszonbérbeadójának vagy haszonbérelőjének kell minősülniük.³²

A hivatalba lépést megelőzően a tényleges tagok vagy póttagok a rendes bíróság bírāja előtt egyenként esküt tesznek arra, hogy gondosan és feddhetetlenül látják el feladataikat, valamint, hogy megőrzik a tanácskozások titkosságát.³³

A tag kizárható:

- ha személyesen érdekelt a vitában;
- ha közvetlen vagy legfeljebb negyedfokú oldalági rokona valamelyik félnek;
- ha az előző öt év során közte és valamelyik fél között polgári vagy büntetőügy volt folyamatban;
- ha az ügyben írásbeli véleményt adott;
- ha az ügyben szereplő valamelyik fél felettese, munkása, munkavállalója, haszonbérbeadója vagy haszonbérelője.³⁴

Amennyiben a szabályszerűen összehívott tényleges tagok vagy póttagok hiányában, illetve kizárásuk miatt a paritásos bíróság nem tud teljes létszámban ülésezni, az elnök – a jelenlevő tagok véleményének beszerzését követően – egyedül dönt. Ugyanez a helyzet akkor is, ha a bíróság a tagok halála vagy lemondása miatt ideiglenesen nem tud teljes létszámban ülésezni.³⁵

A paritásos bíróságot megalakultnak kell tekinteni, amennyiben minden egyes kategóriában rendelkezik legalább két tényleges taggal. Amennyiben a paritásos bíróság az L. 492-6. cikkben megjelöltektől eltérő okból nem képes megalakulni vagy működni, a rendes bíróság elnöki posztot betöltő bírāja ezt végzésben megállapítja. E végzés keltétől kezdődően a paritásos bíróság és az elnök hatáskörei átszállnak a rendes bíróságra, a folyamatban levő ügyeket pedig átteszik oda. Amennyiben a paritásos bíróság ismét működőképessé válik, a rendes bíróság bírāja végzésben megjelöli azt az időpontot, amelytől kezdve az ügyeket ismét e bíróság elé kell terjeszteni. De a rendes bíróság elé terjesztett ügyekben ugyanakkor továbbra is a rendes bíróság jár el.³⁶

³² Code Rural L. 491-2. cikk

³³ Code Rural L. 491-4. cikk

³⁴ Code Rural L. 491-5. cikk

³⁵ Code Rural L. 491-6. cikk

³⁶ Code Rural L. 491-7. cikk

A paritásos bíróság megszűnése esetén a paritásos bíróság és elnöke hatáskörei átszállnak a rendes bíróság bírójára, aki az ügy körülményeinek megfelelően a paritásos bíróságra vonatkozó hatásköri és illetékességi szabályok, illetve eljárási szabályok alapján jár el.

A megszűnt paritásos bíróság előtt folyamatban lévő eljárásokat állásuknak megfelelően áteszik az immár hatáskörrel és illetékességgel rendelkező bírósághoz, anélkül, hogy a megszűnés időpontját megelőzően szabályszerűen elvégzett cselekményeket, alakiságokat és ítéleteket meg kellene ismételni.³⁷

A haszonbért pénzben kell megfizetni. Ugyanakkor az állandó szőlő-, fás, olajbogyó- és déligyümölcs-növényzet esetében a felek megállapodása alapján a haszonbér természetben, illetve részben természetben és részben pénzben is fizethető. A mezőgazdasági haszonbérletet a fentiekben részletezett haszonbéren felül semmilyen díj vagy szolgáltatás nem terhelheti, kivéve azt az esetet, ha a haszonbérbeadó a haszonbérlő egyetértésével jogszabályi kötelezettségeit meghaladó beruházásokat végzett vagy a beruházásokat jogi személyiséggel rendelkező közjogi szervezet írta elő a haszonbérbeadó számára, illetve, ha jogerősen a haszonbérbeadó viseli a haszonbérlő számára a Code Rural megsértése esetén előírt kártérítést.³⁸

Az a haszonbérlő vagy a haszonbérbeadó, aki a haszonbérbe adott vagyontárgy kategóriájához tartozó bérleti díjnál legalább annak egytizedével nagyobb vagy kisebb haszonbér mellett kötött szerződést, a használat harmadik éve során, haszonbérleti szerződésenként egy alkalommal a paritásos bírósághoz fordulhat, amely a haszonbérletnek a kérelem benyújtásától számított fennmaradó időtartamára a fenti szabályoknak megfelelően megállapítja a mezőgazdasági haszonbérlet haszonbérét.

A fentiekben előírt felülvizsgálati lehetőséggel az első haszonbérlet harmadik évében, illetve valamennyi meghosszabbított haszonbérlet harmadik évében lehet élni.³⁹

Amennyiben a haszonbérbeadó jogi személyiséggel rendelkező közjogi szervezet, a haszonbérlet létrejöhet árverés útján is. Amennyiben a haszonbérlőt árverés útján választják ki, a licit akkor ér véget, amikor a mezőgazdasági haszonbérletért kínált ár eléri a fentiekben részletezett maximális összeget. Ebben az esetben valamennyi licitáló jelentkezhetsz haszonbérlőnek a maximális áron. Amennyiben ezen az áron több licitáló jelentkezik, a haszonbérbeadó választja ki közülük az új haszonbérlet jogosultját, vagy pedig sorshúzás révén dönt.

A haszonbérleti szerződés megkötésének módjától függetlenül elsőbbséget kell biztosítani azon termelők számára, akik a fiatal mezőgazdasági termelők gazdaságindítási támogatásában részesülnek, továbbá, ha meghatározott alkalmassági és területi feltételeknek megfelelő helyi termelőknek vagy csoportjaiknak minősülnek.⁴⁰

³⁷ Code Rural L. 491-8. cikk

³⁸ Code Rural L. 411-12. cikk

³⁹ Code Rural L. 411-13. cikk

⁴⁰ Code Rural L. 411-15. cikk

A Code Civil 1769–1773. cikke határozza meg a bérleti díj mérséklésének szabályait a haszonbérlet időtartama alatt, a termés egészének vagy egy részének vis maior folytán történő megsemmisülése esetén. Minden olyan esetben, amikor mezőgazdasági katasztrófa folytán a mezőgazdasági vagyontárgy haszonbérbeadója adómentességben vagy adókedvezményben részesül, a mentesség vagy kedvezmény által érintett összeg a haszonbérletet illeti meg. Ebből következően a haszonbérlet a mezőgazdasági haszonbérletért a káresemény által érintett év után fizetendő összegből levonja a haszonbérbeadó részére nyújtott adókedvezménynek megfelelő összeget. Amennyiben a mezőgazdasági haszonbérlet után teljesítendő fizetésre az adókedvezmény megállapítását megelőzően került sor, a tulajdonos köteles annak összegét visszatéríteni a haszonbérlet számára.⁴¹

A mezőgazdasági vagyontárgy haszonbérletje a Code Civil 1768. cikkében foglalt feltételek mellett köteles értesíteni a haszonbérbeadót a birtokkal kapcsolatos birtoksértésekről.⁴²

A haszonbérlet haszonbérbe vett birtok használatával kapcsolatos kötelezettségeit a Code Civil 1766. és 1767. cikke szabályozza. Az arra irányuló kikötéseket, hogy a haszonbérlet feleljen meg azon gyakorlatoknak, amelyek célja a vízkészletek, a biodiverzitás, a táj, a terményminőség, a talaj és a levegő megóvása, a természeti kockázatok megelőzése és a talajpusztulás elleni küzdelem, beleértve a minimális mértékű ökológiai infrastruktúra fenntartására irányuló kötelezettségeket is, az alábbi esetekben lehet szerepeltetni a haszonbérleti szerződésekben:

- a haszonbérbe adott telken vagy telkeken e gyakorlatok vagy infrastruktúrák fenntartásának biztosítása céljából;
- amennyiben a haszonbérbeadó jogi személyiséggel rendelkező közjogi szervezet, elismert környezetvédelmi egyesület, elismert „szociális vállalkozás”, közhasznú alapítvány vagy támogatási alap;
- a code de l'environnement (környezetvédelmi törvény) a code de la santé publique (közegészségügyi törvény) szakaszaiban hivatkozott területeken található földek esetében, feltéve, hogy e területekre vonatkozó hivatalos kezelési okiratot állítottak ki, ezen okirat rendelkezéseinek megfelelően.⁴³

A haszonbérlet időtartama alatt, a haszonbérbeadó hozzájárulásával a haszonbérlet több szomszédos telek egyesítése és összevonása céljából a haszonbérbe vett birtokon belül eltávolíthatja az azokat elválasztó vagy tagoló töltéseket, sövényeket, árkokat és fákat, amennyiben e műveletek eredményeként javulnak a művelési feltételek. A haszonbérbeadó a haszonbérlet által küldött térítvényes ajánlott levél átvételének időpontjától számított két hónapon belül tiltakozhat a fenti munkálatok elvégzése ellen. E határidő lejártát követően a haszonbérbeadó írásos válaszában hiányát hozzájárulásnak kell tekinteni.⁴⁴

⁴¹ Code Rural L. 411-24. cikk

⁴² Code Rural L. 411-26. cikk

⁴³ Code Rural L. 411-27. cikk

⁴⁴ Code Rural L. 411-28. cikk

A haszonbérlő a művelési feltételek javítása céljából földterületeket visszafüvesíthet, földterületeket befüvesíthet, illetve a haszonbérleti szerződésben elő nem írt földművelési módszereket alkalmazhat. Peren kívüli megállapodás hiányában az említett műveletet megelőző hónapban tértivevényes ajánlott levélben részletesen ismertetnie kell a haszonbérbeadóval az általa elvégezni kívánt munkákat. A haszonbérbeadó, amennyiben úgy véli, hogy a műveletek a birtok romlását eredményezik, a haszonbérlő értesítésének átvételétől számított tizenöt napon belül a paritásos bírósághoz fordulhat. A haszonbérlő akkor végezheti vagy végeztetheti el ezeket a munkákat, ha nem kerül sor tiltakozásra, illetve, ha a paritásos bíróság nem ismerte el a haszonbérbeadó tiltakozásának elfogadhatóságát vagy indokainak megalapozottságát.⁴⁵

Összegzés

Bár a Code Rural még számos szakaszban foglalkozik a mezőgazdasági haszonbérlet közens szabályaival, sajnos azok részletes elemzése már meghaladja a tanulmány kereteit. Az azonban egyértelműen megállapítható, hogy a francia szabályozás üzemközpontú, részletes, közjogi szabályozási modell. A magyar szabályozás pedig koncepcióját tekintve sokkal inkább ehhez hasonlít, mint a liberális angol modellhez.

Felhasznált irodalom

Burgerné, Gimes Anna: Földhasználati és földbirtok-politika az Európai Unióban és néhány csatlakozó országban. *Közgazdasági Szemle* 2003. 819-832.

AGRICULTURAL LEASES WITH AN INTERNATIONAL PERSPECTIVE

The present study briefly analyze Hungarian leasing regulations, focusing primarily on public law restrictions. Then it describes the key rules of the Agricultural Tenencies Act 1995, illustrating the liberal nature of the English model. Finally, it intends to present the general features of the french legislation by describing some of the rules of the Code Civil and the French Agricultural Code, Code Rural.

⁴⁵ Code Rural L. 411-29. cikk

ROSTA MÁRTON

Agrárjogi Tanszék

Témavezető: dr. Kurucz Mihály egyetemi tanár

A KÖZHITELESSÉG SZEREPE AZ INGATLAN-NYILVÁNTARTÁSBAN¹

THE ROLE OF AUTHENTICITY IN REAL ESTATE REGISTRATION

¹ A tanulmány a 2021. június 11-i PhD konferencián elhangzott előadást megelőzően megjelent a Themis 2021. májusi számában: <https://www.ajk.elte.hu/dstore/document/2055/THEMIS-2021-05.pdf> 34-55.

SCHILLER-DOBROVITZ ALEXANDRA

Agrárjogi Tanszék

Témavezető: dr. Kurucz Mihály egyetemi tanár

ÚJ KIHÍVÁSOK A CSALÁDI GAZDASÁGOKBAN, A CSALÁDI GAZDASÁGOKRÓL SZÓLÓ TÖRVÉNY TÜKRÉBEN

Bevezetés

A családi gazdaságokról szóló 2020. évi CXXIII. törvény (a továbbiakban: Csgtv.) új kihívások elé állította mind a mezőgazdasággal foglalkozó családokat, őstermelőket, mind az e tevékenységgel összefüggő szolgáltatásokat nyújtó ágazatokat. Az új jogszabály olyan jogi ellentmondásokat teremtett, amelyek feltárása elengedhetetlen annak érdekében, hogy megismerhetővé váljanak a hazai őstermelők, családi gazdálkodók ezzel kapcsolatos problémái. Ezen kívül az agrárszektorban szolgáltatást nyújtók által felvetett további, jogilag releváns kérdések számbavételét is fontosnak tartom, amihez elengedhetetlen a családi gazdaságok agrár- és jogtörténeti múltjának megismerése, az új jogszabály hatálybalépését megelőzően hatályban lévő jogszabályok, valamint az azokat ért kritikák, és a törvényt módosító javaslatok bemutatása.

Mindemellett lényegesnek tartom azt a minimális gazdasági kitekintést is, hogy az elmúlt évtizedekben hogyan változott a családi gazdaságok száma és terjedelme, és hogy ezek az adatok milyen jogszabályi háttérrel követelnek.

Az új jogszabály indokoltságának megalapozására kutatom továbbá a családi gazdaságokkal összefüggő jogvitákat. Ezeket elemezve feltárom azokat a hiányosságokat és ellentmondásokat, amelyek megoldását az új jogszabálytól várhattuk, és ezekkel összevetve megállapítom, hogy erre ténylegesen sor került-e. Úgy vélem, kutatásom eredményei alátámasztják azt a tényt, hogy a 2021. január 1-jével hatályba lépett családi gazdaságokról szóló törvény nem kínál kielégítő megoldásokat a családi gazdaságok számára, sokkal inkább újabb problémákat vet fel, amelyek miatt nem számíthatunk a családi gazdaságok számának növekedésre, sőt még az is felmerülhet, hogy sokan nem kívánják vállalni az új jogszabállyal járó problémákat, és ennek okán az év végére csökken a gazdaságok száma.

Családi gazdaságok a magyar jogrendszerben

A családi gazdaságok a parasztgazdaságok 20. századi formájának tekinthetőek, amelyeket családközpontú munkaszervezeten alapulóan, döntően mezőgazdasági termelő tevékenységre

hoz létre egy család.¹ Ha a 20. század első felére tekintünk vissza, akkor meg kell említeni a földbirtok helyesebb megoszlását szabályozó rendelkezésekről szóló 1920. évi XXXVI. törvénycikket, ami a családi birtokokról rendkívül fontos rendelkezéseket tartalmazott. Egyrészt elhatárolta egymástól az egyszerű és az oszthatatlan családi birtokokat, másrészt pedig olyan részletszabályokat határozott meg, mint például a családi birtokká nyilvánítás módja és feltételei, a családi birtok megterhelésére, elidegenítésére, valamint öröklésére vonatkozó szabályok. Megjegyzendő, hogy ilyen részletekig terjedő hatályos jogszabályunk a XXI. században nem született a családi gazdaságokról, az 1920. évi XXXVI. tc. ezért is tekinthető egyedülállónak. E jogszabály rendelkezései – különösen az öröklésre és elidegenítésre vonatkozó szabályai – egyértelművé tették, hogy a családi birtokok jogi egységet képező földtömegek, arra a jelenleg hatályos polgári jogi rendelkezések ismeretében csupán dologösszességként tekinthetünk vissza.²

Az időben előre haladva, a rendszerváltást követően született, a termőföldről szóló 1994. évi LV. törvénybe (a továbbiakban: Tv.) egy 2002-es módosítás illesztette be először a családi gazdaságokkal összefüggő legfontosabb fogalmakat:

„3. § h) családi gazdaság: legfeljebb 300 hektár nagyságú termőföld (ideértve a mező-, erdőgazdasági művelés alatt álló belterületi földet is) tulajdonával, illetőleg haszonbérletével, használatával rendelkező gazdálkodó család valamennyi termőföldje, az ahhoz tartozó leltárban megjelölt ingatlan és ingó vagyontárgyak (épület, építmény, mezőgazdasági berendezés, felszerelés, gép, állatállomány, készlet stb.) hasznosításával, legalább egy családtag teljes foglalkoztatásán és a többi családtag közreműködésén alapuló gazdálkodási forma;

i) családi gazdálkodó: a családi gazdaságot a családi gazdaság központja szerint illetékes megyei (fővárosi) földművelésügyi hivatal nyilvántartásába bejegyeztető személy, aki

1. a családi gazdaság vezetőjeként annak tevékenységi körében jogokat szerezhet és kötelezettségeket vállalhat,

2. élethivatásszerűen mezőgazdasági, illetve mezőgazdasági és kiegészítő tevékenységet folytat,

3. mezőgazdasági vagy erdészeti szakirányú képzettséggel rendelkezik vagy ennek hiányában igazolja, hogy legalább 3 éve folytatja a mezőgazdasági, illetve mezőgazdasági és kiegészítő tevékenységét és ebből árbevétele származott,

4. legalább 3 év óta a bejelentett állandó lakhelye a családi gazdaság központjaként megjelölt településen van;

j) a gazdálkodó család tagjai: a családi gazdálkodó, annak házastársa, élettársa, kiskorú gyermeke, unokája, valamint a gazdálkodó család tagjaként bejelentkezett nagykorú

¹ Dr. Domé-dr. Hársfalvi-dr. Kurucz-dr. Réti-dr. Vas 1999. 23.

² A családi gazdaság, mint dologösszesség álláspontját képviseli Kurucz Mihály is. Ld. Kurucz Mihály 2018. 160-194.

gyermeke, szülője; gyermekén az örökbe fogadott, a mostoha és a nevelt gyermeket is érteni kell;”³

A családi gazdaságok nyilvántartására és működtetésére vonatkozó szabályokat ugyanettől az évtől kormányrendelet⁴ határozta meg. A kormányrendelet rendelkezett többek között a vagyoni hozzájárulás teljesítésének módjáról is. A tagoknak szerződésben kellett rögzíteniük a vagyoni és elszámolási viszonyukat. E szerződésben rendelkeztek a művelés folytatásához szükséges, tulajdonukban álló ingó és ingatlan vagyontárgyak családi gazdálkodó részére történő használatba adásáról.⁵

A jogszabályi rendelkezések alapján megállapítható, hogy a családi gazdaságokat jogalanyisággal nem rendelkező gazdálkodási egységekként tekintették. Ezzel a családi gazdaság vált a 21. század első agrárüzemévé.⁶

Ezt a tényt a Földforgalmi törvény⁷ már egyértelműsítette azzal, hogy a családi gazdaságok fogalom meghatározásában szerepelteti a mezőgazdasági üzem kifejezést is:

„5. § 4. családi gazdaság: a mezőgazdasági igazgatási szervnél családi gazdaságként nyilvántartásba vett mezőgazdasági üzem”.

A mezőgazdasági üzem pedig: „5. § 20. az azonos céllal működtetett mezőgazdasági termelési tényezők (föld, mezőgazdasági felszerelés, egyéb vagyonelemek) szervezeti alapegysége, amely a gazdasági összetartozás révén gazdálkodási alapegység is”.⁸

Ezzel a fogalom meghatározással a Földforgalmi törvény hatálybalépésekor megkérdőjelezhetetlenné tette azt az állítást, hogy a családi gazdaságokra mint termelési egységre, polgári jogi szempontból pedig dologösszességként kell tekinteni. Nem elégítette ki azonban azt az igényt, ami az 1920. évi XXXVI. tc. ismeretében mind az agrárjogászokban, mind pedig a családi gazdálkodókban felmerült: a családi gazdaságokat érintő releváns kérdések megválaszolását.

Fontos lett volna annak egyértelmű meghatározása, hogyan történhet a családi gazdaságok elidegenítése, terhelése, öröklése, valamint a házasság felbontása esetén a vagyonközösség megszüntetése milyen hatást gyakorolhat a családi gazdaságokra.

³ Tv. 3.§ h)-j) pontjai a 2002. I. 1-jétől hatályos módosítás szerinti rendelkezések. Ez a fogalom meghatározás a 2013. december 15-től hatályos módosításig szerepelt a Tv.-ben, ekkor ugyanis számos más rendelkezés hatályon kívül helyezése mellett a fogalom meghatározások nagy része, így a fenti pontok is hatályukat veszítették.

⁴ A családi gazdaságok létrehozásáról, nyilvántartásba vételéről, működtetéséről, valamint kiemelt támogatásukról 326/2001. (XII.30.) Korm.rendelet, ezen kívül pedig fontosnak tartom megemlíteni a szintén ebben az évben megjelent, a családi gazdálkodók és más mezőgazdasági kis- és középüzemek kedvezményes hitelezéséhez kapcsolódó kamattámogatásról és állami kezességvállalásról szóló 317/2001. (XII. 29.) Korm. rendeletet is, ami szintén a családi gazdaságok működését, azok alapításának előmozdítását szolgálta.

⁵ A 326/2001. (XII.30.) Korm. rendelet a 3.§-ban rendelkezik minderről. Fontos megjegyezni, hogy a rendelet nem birtokba adásról, hanem kifejezetten használatba adásról rendelkezik, ami azért bír jelentőséggel, mert így a családi gazdálkodó nem rendelkezik a birtokossal azonos jogosítványokkal, ténylegesen csak használatra jogosult.

⁶ Kurucz 2018.

⁷ A mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvény (a továbbiakban Földforgalmi törvény)

⁸ Földforgalmi törvény 5.§ 4. és 20. pontjai, azonban a Csgtv. hatálybalépésével történt módosítások következtében a családi gazdaságok fogalma már nem szerepel benne.

Ugyanakkor azzal, hogy a Földforgalmi törvény utaló szabálya szerint az általa nem szabályozott kérdésekben a Polgári Törvénykönyv rendelkezései alkalmazandók, és a családi gazdaságokra, mint gazdasági egységekre kell tekinteni, egyértelmű, hogy a dologösszesség esetében alkalmazandó szabályok irányadóak e kérdésekben. Ennek ellenére a jogalkotói szándék megvolt arra, hogy a családi gazdaságokat hamarosan speciális jogszabályban szabályozzák.

Családi gazdaságok a számok tükrében

A speciális szabályozás indokoltságát támasztották alá a számok is. 1999-ben a lakosság megközelítőleg 40%-a élt olyan háztartásban, ahol különböző mértékű és célú magántermelés folyt.⁹

Az ezt követő évtizedekre a KSH adataiból lehet következtetni. A KSH a családi gazdaság fogalmát nem használja, viszont az egyéni gazdaság fogalmát igen:

„egyéni gazdaság a mezőgazdasági tevékenységet folytató háztartás és az adószámmal rendelkező egyéni vállalkozás által működtetett gazdaság, amely technikailag és gazdaságilag különálló termelőegység, és amely a megfigyelés referencia időpontjában

- *használt (2000. március 31., illetve 2003/2005/2007 december 1.)*
 - *termőterülete (szántó, kert, gyümölcsös, szőlő, rét, legelő, erdő, nádas, halastó külön-külön vagy együtt) legalább 1500 m² vagy*
 - *gyümölcsös-, illetve szőlőterülete együtt legalább 500 m²; vagy*
- *rendelkezett (2000. március 31., illetve 2003/2005/2007 december 1.) legalább*
 - *egy nagyobb élő állattal (szarvasmarha, sertés, ló, juh, kecske, bivaly), vagy*
 - *50 db baromfival (tyúkféle, liba, kacska, pulyka, gyöngyös), vagy*
 - *25-25 házinyúllal, prémes állattal, húsgalambbal, vagy*
 - *5 méhcsaláddal.*

A 2000. évi Általános mezőgazdasági összeírás esetében gazdaságnak minősült még a 2000. március 31-ét megelőző 12 hónap során mezőgazdasági szolgáltatást végző, illetve intenzív kertészeti tevékenységet végző termelőegység is.”¹⁰

A fogalom meghatározásnak a családi gazdaságok is megfelelnek, így az egyéni gazdaságokra vonatkozó adatok a családi gazdaságokra is értelmezhetők.

A KSH adatai szerint 2007-ben az egyéni gazdaságokban gazdálkodók száma gazdasági aktivitás szerint mindösszesen 618.666 fő volt. A gazdálkodók több mint 50%-a az Alföldön

⁹ Dr. Doméné-Dr. Hársfalvi-Dr. Kurucz-Dr. Réti-Dr. Vas: Agrárjog, ELTE Állam- és Jogtudományi Kar Szövetkezeti Jogi és Földjogi Tanszék (Budapest), 1999, 20. o.

¹⁰ A Központi Statisztikai Hivatal honlapján rendelkezésre álló adatokat vettem alapul a vizsgálathoz. <http://www.ksh.hu> (2021. 06. 28.)

végezte a tevékenységét, 31%-a Dunántúlon, és kevesebb, nagyjából 10%-a Észak-Magyarországon, valamint kevesebb, mint 10%-a Közép-Magyarországon.

Ez a szám 2016-ban már 30%-kal csökkent. Lényeges csökkenést első sorban Közép-Magyarországon lehet tapasztalni, ahol 50%-kal esett vissza az egyéni gazdaságokban dolgozók száma, valamint az Alföldön és Észak-Magyarországon összesen 30%-os csökkenés volt tapasztalható. A Dunántúlon minimális a csökkenés.¹¹

A változásokat nyilvánvalóan számos tényező befolyásolta. Személyes tapasztalatom szerint a legnagyobb gondot az jelenti, hogy a korábban aktív gazdálkodást folytató generációk fokozatosan kiöregedtek, a fiatal generációk pedig több ösztönzésre, támogatásra szorulnak ahhoz, hogy a gazdálkodást tovább folytassák. Ez a probléma különösen Közép-Magyarországon szembetűnő, ahol számos olyan visszajelzésről értesültem, miszerint a fiatal gazdák nehezebben jutnak támogatásokhoz, és ha jutnak is, kevesebb támogatásban részesülnek, mint a jobb földeket kínáló régiók gazdái. Azt gondolom, ezt az értesülést a KSH adatai is rendkívül szemléletesen alátámasztják.

Családi gazdaságok a bírói gyakorlatban

A számok mellett jogásként a miértek keresésekor elengedhetetlen a bírói gyakorlat megismerése is. A rendelkezésre álló határozatok ismeretében a családi gazdaságokat érintő bírói gyakorlat nem olyan terjedelmes, mint más, agrárjogot érintő kérdésekben.¹² Ebből azt a következtetést vonom le, hogy a családi gazdaságokat érintő jogszabályi háttér ismertetése során tett megállapításoknak megfelelően, a jogalkotói szándék a családi gazdaságok jogi helyzetét illetően érhetőnek bizonyult. A Földforgalmi törvény hatálybalépését megelőzően csak a jogszabályi rendelkezések alapján lehetett véleményt megfogalmazni, azonban a fenti megállapításokat a Kúria döntései is alátámasztják. Több esetet is vizsgálva kétségtelenül kimondható, hogy a Kúria álláspontja szerint a családi gazdaságokra gazdálkodási egységekként kell tekinteni. A Kúria által felülvizsgált esetek tárgya általában az a jogi helyzet, amikor az együttesen családi gazdaságot működtető házastársak vagy élettársak életközössége megszűnt, és a jogvita a családi gazdaság jogcímén használt ingatlanokkal összefüggésben merült fel. Bár a tényállások nem azonosak, de a Kúria azt az álláspontot képviselte a régi Földtörvény és kapcsolódó jogszabályok alapján, hogy a területekről nem lehet csak a tulajdonos akarata szerint azonnal törölni a földhasználatot, csupán ez a tény nem alapozza meg a nyilvántartásból történő átvezetést. *„A családi gazdálkodás egy olyan gazdálkodási forma, amely a gazdálkodás javára önálló, saját tulajdont nem hoz létre, sőt működése során jogokat és kötelezettséget sem a gazdálkodás, hanem annak vezetője szerez. A gazdálkodás tagjainak a szerződése is csak a tevékenységi körre, a használatba adásra, a*

¹¹ <http://www.ksh.hu>, utolsó letöltés: 2021. 06. 28. 14:23

¹² Külön utalnék példaként a doktori témámat képező elővásárlási jogra, amelynek tárgyában a Kúria gyakorlata is nagyon aktív, és folyamatosan igényli a megfigyelést, ezen kívül a haszonbérletet érintő bírói gyakorlat is rendkívül tartalmas. Kutatóként ezen tartalmak felülvizsgálata gyakran indokolt.

tevékenység–közreműködés ellentételezésére vonatkozik.”¹³ Ez alapján a feleknek a családi gazdaságot alapító szerződéstől függetlenül egymással szemben elszámolási igényük lehet, azt egymás között kell rendezniük.¹⁴

A Kúria a Földforgalmi törvény hatálybalépését követő gyakorlatából nem áll rendelkezésemre olyan mennyiségű eset, amelyből egyértelmű következtetéseket lehetne levonni, azonban feltétlenül szeretnék kiemelni egy döntést. A családi gazdaság vagyonszaporulatának tagok közötti elosztásáról hozott döntésében a Kúria megállapította, hogy: „a családi gazdaság jogszabályi rendelkezés hiányában nem önálló jogi személy, ebből következően tulajdonjogot nem szerezhetsz. A családi gazdaság ténye tehát a bevitt vagyontulajdonjogát nem módosítja: az alapításkor a közös hasznosításra bocsátott ingó és ingatlanvagyon a tulajdonos gazdálkodó családtag tulajdona marad.”¹⁵

Ugyanakkor e döntésnek azért is tulajdoníthatunk különös jelentőséget, mert a Kúria a határozat további bekezdéseiben utal a hatályba lépett Csgtv.-re, azonban ezekre az utalásokra a későbbiekben kívánok kitérni.

„A családi gazdaság tehát egy speciális gazdálkodás forma, amelyben a gazdálkodást végző tagok családi kapcsolatban állnak és a gazdálkodás hatékonysága érdekében a tulajdonukban, használatukban álló földterületeket, ingóságaikat legalább 5 éves időtartamra közös használatba bocsátják, azokat közösen hasznosítják.”¹⁶

Családi gazdaságok az uniós szabályozásban

A joggyakorlat vizsgálata során feltűnt az, hogy számos esetben uniós szabályok is terítékre kerültek a jogvitákban, ezért fontosnak tartom ezeknek a szabályoknak az ismertetését is. A Tanács 1166/2008/EK rendelete családi gazdaságokat érintő legfontosabb eredményének az tekinthető, hogy fogalom meghatározással élt a mezőgazdasági üzem tekintetében:

„„mezőgazdasági üzem” vagy „gazdaság”: önálló irányítású, technikailag és gazdaságilag különálló egység, amely az I. mellékletben felsorolt mezőgazdasági tevékenységeket végez az Európai Unió gazdasági területén, akár főtevékenységként, akár melléktevékenységként;”¹⁷

Ezen túlmenően a Bizottság meghatározza végrehajtási rendeletében¹⁸ azokat a szabályokat, amelyek alapján a tagállamoknak a mezőgazdasági üzemek jövedelmének megállapítását kell végezniük, illetve az adatszolgáltatásra vonatkozó szabályokat is. Ez

¹³ 326/2001. (XII.30.) Korm. rendelet 3.§. A vizsgált Kúria határozatok, melyek alapján a következtetéseket levontam a Kfv.II.37.010/2010/4., Pfv.II.21.638/2010/16. számú határozatok.

¹⁴ BH 2002/6/229.

¹⁵ Pfv.II.20.806/2020/6.

¹⁶ BH 2018.114.

¹⁷ Az Európai Parlament és a Tanács 1166/2008/EK rendelete (2008. november 19.) a gazdaságszerkezeti felmérésekről és a mezőgazdasági termelési módszereket vizsgáló felmérésről, valamint az 571/88/EGK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről, 2.cikk a) bek.

¹⁸ A Bizottság 385/2012/EU végrehajtási rendelete (2012. április 30.) a mezőgazdasági üzemek jövedelmének megállapítására és üzleti tevékenységük elemzésére használandó mezőgazdasági adatszolgáltatási úrlapról

lehetővé teszi többek között azt is, hogy a KAP környezeti szempontjainak növekvő fontossága miatt a mezőgazdasági adatszolgáltatási űrlap környezettel kapcsolatos elemeit hangsúlyosabban tudják kezelni.

Az Európai Parlament és a Tanács 1307/2013/EU rendelete¹⁹ a KAP alapján nyújtott támogatások kifizetésére vonatkozó szabályokról rendelkezik, ezek között pedig a mezőgazdasági üzemek támogatási szabályai is feltűnnek, pontosabban az, milyen feltételeknek kell megfelelnie egy mezőgazdasági üzemnek ahhoz, hogy a támogatásokra ténylegesen jogosult legyen, kifizetésben részesüljön. Ezen kívül e rendelet is meghatározza a mezőgazdasági üzem fogalmát:

„mezőgazdasági üzem: egy adott mezőgazdasági termelő által kezelt és egyazon tagállam területén található, mező- gazdasági tevékenységekre használt egységek összessége;”²⁰

Felmerülhet a kérdés, hogy ha családi gazdaságok vizsgálatát vállaltam az uniós szabályozásban, akkor miért a mezőgazdasági üzemekről írok. Ha kifejezetten a családi gazdaságokról szóló rendelkezésekkel foglalkoznék, nem lenne eredményes a kutatásom, mivel az uniós jogi szabályozásban is ezek egy nagyobb halmaz részeként értelmezhetők. Bár nem szabály, de megjelenik a családi gazdaság fogalma az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság számú véleményében (2015/C 242/03). E véleményben meghatározzák, milyen feltételeknek kell megfelelnie egy mezőgazdasági üzemnek, hogy családi gazdaságnak tekinthessük:

- „– az üzemet érintő döntéseket a családtagok hozzák,*
- a gazdaságban a munka lényegi részét családtagok végzik,*
- a birtok és a tőke legnagyobb része is a család vagy helyi közösség tulajdonában van,*
- az üzem működtetésének az ellenőrzése is a család kezében van,*
- a gazdaságot a családon belül generációról generációra adják tovább,*
- a család a gazdasághoz tartozó saját földterületen és telken vagy annak közelében él.”²¹*

A magyar jogi szabályozás továbbá az előző fejezetekben írtak alapján egyértelművé tette, hogy mezőgazdasági üzemként tekintünk a családi gazdaságokra, így az ezekre vonatkozó rendelkezések a családi gazdaságokra is teljesen helytállóak. Összességében megállapítható az, hogy az Unió a mezőgazdasági üzemeket – és így a családi gazdaságokat – szintén egységként kezeli, vagyis töretlenül fennáll az az állítás, miszerint a családi gazdaság dologösszességként tekintendő.

¹⁹ Az Európai Parlament és a Tanács 1307/2013/EU rendelete (2013. december 17.) a közös agrárpolitika keretébe tartozó támogatási rendszerek alapján a mezőgazdasági termelők részére nyújtott közvetlen kifizetésekre vonatkozó szabályok megállapításáról, valamint a 637/2008/EK és a 73/2009/EK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről

²⁰ Uo. 4. cikk 1. bek. b) pont

²¹ Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye *Földszerezés – figyelmeztetés Európának és közelgő veszély a családi gazdaságokra* (saját kezdeményezésű vélemény) (2015/C 242/03) 5.2. pont

A Csgtv. családi gazdasága

A 2021. január 1-jétől hatályos családi gazdaságokról szóló 2020. évi CXXIII. törvénnyel együtt lépett hatályba annak végrehajtási rendelete²², ezek megismerését azonban a jogalkotó – kellő felkészülési időt biztosítva – már korábban lehetővé tette. A jogalkotó a törvény indokolásában kifejtette azokat az okokat, amelyeket a számok, a jogszabályok és az agrárjogászok is felfedtek, miért is volt már nagy szükség erre a törvényre:

– Hazánkban olyan egyedi mezőgazdaság gazdálkodási struktúra és rendszer alakult ki, ahol egymással néhol átfedésben is lévő, önálló kategóriák, szervezeti formák és minősítések jöttek létre, és ezek eltérnek a nyugat-európai struktúrától. Ez a rendszer már olyan kaotikus és átláthatatlan, hogy szükségessé vált egy átlátható rendszer alakítása.

– A generációváltás mint probléma az egész Európai Unióban problémát jelent, és ahogy a KSH adataiból is kiderült, ez alól Magyarország sem kivétel. Az államnak be kell avatkoznia, mégpedig olyan módon, hogy azzal a fiatalabb generációkat ösztönözze a gazdaság átvételére és továbbvitelére.

– Tisztában vagyunk azzal, hogy eddig az őstermelőként való működést azért vállalták, mert adózás szempontjából előnyösebb volt, sokan keresték ebben a megoldásban a kiskaput. A törvény egyszerűsíteni és rendezni kívánja az adózási rendet is.²³

A Csgtv. tárgyi hatályát tekintve három kört lehet elhatárolni:

1. a mezőgazdasági őstermelők, azok tevékenysége, nyilvántartása, törlése és ellenőrzése;
2. az őstermelők családi gazdasága, annak alapítása, nyilvántartása, működése, tagjainak jogai és kötelezettségei, megszűnése, ellenőrzése;
3. a családi mezőgazdasági társaság, annak alapítása, nyilvántartása, működése, tagjai jogai és kötelezettségei, megszűnése és ellenőrzése.

A hatályra vonatkozó rendelkezésekből elsőként az tűnik ki, hogy az elnevezéseken is változtattak: családi gazdaságok helyett már őstermelők családi gazdaságáról beszélhetünk, illetve új kategóriaként jelent meg a családi mezőgazdasági társaság.

A megnevezéseken túl az általuk hordozott tartalom is lényegesen megváltozott. A törvény deklarálta a mezőgazdasági őstermelő jogállást, így míg korábban az őstermelőség csupán adózási jogállásban merült ki, addig a mezőgazdasági őstermelő már teljesen más kategóriaként tűnik fel. Míg korábban az őstermelő fogalmát az Szjvtv.-ből²⁴ ismerhettük,

²² A családi gazdaságokról szóló törvény végrehajtásáról szóló 665/2020. (XII. 28.) Korm. rendelet

²³ A családi gazdaságokról szóló 2020. évi CXXIII. törvény végső előterjesztői indokolásának általános indokolása.

²⁴ A személyi jövedelemadóról szóló 1995. évi CXVII. törvény 3.§ 18. pontja szerint a Csgtv. hatályba lépése előtt: „Mezőgazdasági őstermelő: az a 16. életévét betöltött, belföldön lévő saját gazdaságában a 6. számú mellékletben felsorolt termékek előállítására irányuló tevékenységet (a továbbiakban: őstermelői tevékenység) folytató, ezen tevékenysége tekintetében nem egyéni vállalkozó magánszemély, aki ennek igazolására őstermelői igazolvánnyal rendelkezik, ideértve az erre a célra létesített nyilvántartásban családi gazdálkodóként bejegyzett magánszemélyt és e magánszemélynek a családi gazdaságban nem foglalkoztatottként közreműködő családtagját is, mindegyikre vonatkozóan a 6. számú mellékletben felsorolt termékek előállítására irányuló

addig a Csgtv. a mezőgazdasági őstermelőkre vonatkozó alcím alatt határozza meg ezt a fogalmat.²⁵

Az, hogy a családi gazdaságok már őstermelők családi gazdaságaként lettek rögzítve, magában hordoz egy jelentős változást, ami már a megnevezésből is kitűnik: a családi gazdaságok tagjai a továbbiakban kizárólag mezőgazdasági őstermelők lehetnek. Ennek azért van különös relevanciája, mert korábban a gazdálkodó család tagjai döntésük szerint egyéni vállalkozók vagy őstermelők lehettek, azonban a Csgtv. ezt a választási lehetőséget kizárja, és az őstermelők családi gazdaságának fogalmában²⁶ is egyértelművé teszi, csak mezőgazdasági őstermelő tagokból álló egység feleltethető neki meg.²⁷

A Nemzeti Agrárgazdasági Kamara (NAK) kiadványában²⁸ szemlélteti a gazdák számára, hogyan is változnak a korábbi termelési formák.

A családi gazdaságokból lettek az őstermelők családi gazdaságai, de ezen túlmenően a közös őstermelői igazolvánnyal tevékenységet folytatók is e kategóriába olvadhattak be választásuk szerint, vagy pedig lehetőségük nyílt a családi mezőgazdasági társasággá²⁹ alakulásra. Az utóbbi formává alakulásra a gazdasági társaságoknak nyílt lehetősége. Hangsúlyozom, hogy mindezt a kiadvány rögzítette.

Véleményem szerint a Csgtv. hatályára vonatkozó rendelkezésekben alkalmazott azon kifejezés, hogy „*a családi mezőgazdasági társaság alapítására*” terjed ki a törvény hatálya helytelen és megtévesztő. Ebből ugyanis arra következtethet bárki, hogy ez a társasági forma úgy, mint bármelyik másik gazdasági társasági forma alapítható. Ez azonban nem így van, ahhoz, hogy családi mezőgazdasági társaságunk lehessen arra van szükség, hogy a már létező,

tevékenysége(i)nek bevétele (jövedelme) tekintetében.” A Csgtv. hatályba lépését követően e fogalom meghatározás módosult: „*mezőgazdasági őstermelő a családi gazdaságokról szóló törvény szerinti mezőgazdasági őstermelő, ideértve az őstermelők családi gazdaságának tagját is*”.

²⁵ Csgtv. 3.§ (2) A mezőgazdasági őstermelő az a 16. életévét betöltött, a mezőgazdasági őstermelői nyilvántartásban szereplő természetes személy, aki saját gazdaságában őstermelői tevékenységet folytat.

(3) A mezőgazdasági őstermelő az őstermelői tevékenységét önállóan vagy őstermelők családi gazdaságának tagjaként végezheti. Mezőgazdasági őstermelő az őstermelői tevékenysége tekintetében nem folytathat egyéni vállalkozói tevékenységet.

²⁶ Csgtv. 6. § (1) *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.*

²⁷ A törvény hatálybalépését követően a Csgtv. 19.§ (4) bekezdése alapján elvárták azoktól, akik korábban egyéni vállalkozóként voltak őstermelők családi gazdaságának tagjai, hogy nyilatkozzanak, mezőgazdasági őstermelőként vagy pedig egyéni vállalkozóként kívánják folytatni a tevékenységüket. Az erre nyitva álló határidő 2021. március 31 volt. Bár a nyilatkozattételek befejeződtek, ez a rendelkezés már önmagában súlyos problémát jelentett, mivel a határidő leteltét követően a törvény hatálybalépésének időpontjára visszamenőleges hatállyal történt az egyéni vállalkozói formát választók őstermelői nyilvántartásból való törlése.

²⁸ dr. Cseszlai István (szerk.): Családi gazdaságok reformja. Tájékoztató kiadvány a családi gazdaságokról szóló törvényről. Nemzeti Agrárgazdasági Kamara, Budapest 2020.

²⁹ Csgtv. 14. § (1) *Családi mezőgazdasági társaságként gazdasági társaság, szövetkezet vagy erdőbirtokossági társulat a nyilvántartásba vételt követően működhet.*

(2) *A családi mezőgazdasági társaság olyan, a családi mezőgazdasági társaságok nyilvántartásában szereplő, kizárólag mező-, erdőgazdasági tevékenységet, illetve kiegészítő tevékenységet folytató gazdasági társaság, szövetkezet vagy erdőbirtokossági társulat, amelynek legalább két tagja van, és tagjai egymással hozzátartozói láncolatban állnak.*

törvényben meghatározott társasági formáknak megfelelő társaság a Csgtv. családi mezőgazdasági társaság fogalmának is megfeleljen. Ebben az esetben a NAK-hoz benyújtott kérelem alapján a NAK minősítheti a társaságot családi mezőgazdasági társasággá.³⁰

Új kihívások a Csgtv. alapján

Számos megállapítást tehetnék a Csgtv-t illetően, azonban a dolgozat terjedelmi kereteire is figyelemmel elsődlegesen a családi gazdaságokat érintő legégetőbb problémákra szeretném felhívni a figyelmet ebben a fejezetben.

A korábbi évek tapasztalatai alapján szinte elsőként merül fel bennünk a kérdés, hogy ezek a jogszabályi alapok milyen megoldásokat nyújtanak a felek szerződéses megállapodására? A Csgtv. rendelkezik arról, hogy az őstermelők családi gazdaságának alapítására írásbeli szerződést kell kötni, ami a taxatív felsorolásban szereplő elemeket tartalmazza.³¹ Ezen kívül – ahogy arra utaltam – a törvény által nem szabályozott kérdésekben a polgári jogi társasági szerződés szabályai irányadóak. Vannak azonban olyan lényeges kérdések, amelyek a törvényben rögzített felsorolásban ugyan nem szerepelnek, mégis naponta felmerülnek. Ilyenek a házastársak, az élettársak és a közös háztartásban élők vagyoni viszonyainak kérdései. E megállapodásokkal kapcsolatos jogértelmezéshez a Kúria korábban hivatkozott határozatát érdemes ismét feleleveníteni.³² A határozat a Csgtv. hatálybalépését követően született, így a Kúra utalást tesz annak rendelkezéseire is.

A Kúria rögzítette, hogy a felperesek által hivatkozott polgári jogi társaság szabályai az ügyben nem alkalmazhatók, mert az ilyen esetben bevitt vagyoni hozzájárulás automatikusan közös tulajdonba menne át a régi Ptk. szabályai szerint, ezt viszont nem áll összhangban a 326/2001. (XII.30.) Korm. rendelettel, ami szerint a tagok a vagyontárgyaikat a rendelkezési jog átruházása nélkül csak közös használatra bocsátják. Ezek alapján azonban nem lehet a Csgtv. rendelkezéseit értelmezni, mert az kifejezetten előírja, hogy a polgári jogi társasági szerződésre vonatkozó rendelkezéseket kell alkalmazni. Továbbá a 9. § azt is rögzíti, hogy az őstermelők családi gazdaságának működtetése során a közös tevékenység nyeresége és vesztesége – az alapító szerződés eltérő rendelkezése hiányában – a tagok között egyenlő arányban oszlik meg. A fent hivatkozott megállapodások tárgyában így tulajdonképpen az vetődhet fel, hogy ezekről a felek az alapító szerződésben rendelkeznek, amennyiben azonban

³⁰ Ez az álláspont nem a szubjektív véleményemen alapul, hanem mint banki jogász azzal szembesültem, hogy az ügyintézőktől folyamatosan érkeztek olyan megkeresések, hogy az ügyfelek szeretnék ilyen társaságot alapítani, ám ennek a módját nem tudják.

³¹ Csgtv. 7. § „(1) Az őstermelők családi gazdasága alapításának céljából a tagok írásbeli szerződést kötnek, amely tartalmazza:

a) a használatukban lévő mező-, erdőgazdasági hasznosítású földnek, a használatukban lévő mezőgazdasági termelőeszközöknek, az azokhoz kapcsolódó vagyoni értékű jogoknak az őstermelők családi gazdasága tagjai által végzett közös gazdálkodás érdekében való rendelkezésre bocsátást,

b) a folytatandó mezőgazdasági és kiegészítő tevékenységeket,

c) a személyes közreműködés formáját,

d) az őstermelők családi gazdaságát képviselő őstermelő személyét,

e) az őstermelők családi gazdaságának központját.”

³² Pfv.II.20.806/2020/6.

ez elmarad, egyenlő arányban oszlanak meg a nyereségek és veszteségek, így ezzel kell számolniuk a házastársaknak, az élettársaknak és az egy háztartásban élőknek.

Alapvetően talán nem olyan szembevetendő, mégis mindent strukturálisan is megváltoztató lényeges változást hozott az alábbi rendelkezés:

„Az őstermelők családi gazdaságára és tagjára az e törvényben nem szabályozott kérdésekben a Ptk-nak a polgári jogi társasági szerződésre vonatkozó rendelkezéseit kell alkalmazni.”

Azzal, hogy a családi gazdaságokat a polgári jogi társaságokkal hozták párhuzamba, a családi gazdaságokkal összefüggő, közel 20 éves felfogást, elméleti alapokat törölték el. Abban az esetben, ha polgári jogi társasághoz hasonló, önálló jogalanyisággal nem rendelkező termelési közösségként értelmezendők, a továbbiakban nem tekinthetjük gazdasági egységnek, dologösszességnek. A polgári jogi társaságok már a Polgári Törvénykönyvben³³ is teljesen máshol helyezkednek el, hiszen, ha dologösszességként gondolunk a családi gazdaságokra, a dologi jogi szabályokat keressük, mint háttérszabályt, azonban a polgári jogi társaság esetében a kötelmi jogi szabályokhoz kell nyúlnunk.

Több olyan további kérdés merül fel, amiről a Csgtv. rendelkezik ugyan, de csak – jobb esetben – fél megoldást nyújt. Ilyen például az öröklés kérdése.

Míg a Csgtv. hatálybalépését megelőzően – arra tekintettel, hogy a családi gazdaság mezőgazdasági üzem, egy egység –, nem volt probléma a Ptk. rendelkezéseinek megfelelően annak megállapítása, hogy a gazdálkodó család tagjának halála esetében ugyan a tagot törölni kell a nyilvántartásból, de ingatlanjain folytonosan fennáll a földhasználati jogosultság a családi gazdaság jogcímén bejegyzett földhasználat alapján.

Most azonban az a rendelkezés az irányadó, hogy *„ha az elhunyt tag örököse mezőgazdasági őstermelőnek minősül és a többi taggal hozzátartozói láncolatban áll, akkor a tagok hozzájárulásával az őstermelők családi gazdaságába tagként beléphet”*³⁴. Ami ebből a rendelkezésből kitűnik, az az ismétlődő bizonytalanság. Ha az örökös mezőgazdasági őstermelő, és ha emellett hozzátartozói láncolatban áll a többi taggal, akkor – ha a tagok hozzájárulnak és ő is szeretné –, beléphet az őstermelők családi gazdaságába. Ha ezek közül a feltételek közül bármelyik hiányzik, akkor a törvényből arra lehet következtetni, hogy a 10.§ (5) bekezdése szerint el kell számolni az örökössel, és vissza kell szolgáltatni a tag által rendelkezésre bocsátott ingókat és ingatlanokat. Hogy ezzel mi a probléma, azt a következő kérdés kifejtésével válaszolom meg.

A házastársi vagyonközösség megszűnése esetében a korábbi fejezetekben írtak szerint a Kúria álláspontja is az volt, hogy nem lehet a családi gazdaságból törölt volt házastárs ingatlanát egyoldalúan kivonni a családi gazdaságból. A Csgtv. alapján viszont a tag kilépése

³³ A polgári törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (a továbbiakban: Ptk.) kötelmi jogi szabályai között találjuk meg a polgári jogi társaságra vonatkozó rendelkezéseket. A Ptk. 6:498. § alapján *„polgári jogi társasági szerződéssel a felek (a továbbiakban: tagok) arra vállalnak kötelezettséget, hogy közös céljuk elérése érdekében együttműködnek, a közös cél megvalósításához szükséges vagyoni hozzájárulást teljesítenek, és tevékenységük kockázatát közösen viselik.”*

³⁴ Csgtv. 10.§ (3) bekezdés

esetén, miután törlik a nyilvántartásból, a tagsági jogviszony megszűnése esetén a taggal hatvan napon belül el kell számolni, és a közös használatba adott ingókat és ingatlanokat vissza kell neki adni.³⁵ Ezzel egy családi gazdaságot viszonylag rövid idő alatt el is lehet lehetetleníteni, hiszen ha éppen olyan tag lép ki, akinek nagyobb hányadban használták az ingatlanát, mint a többi tagét, kevesebb mint egy gazdasági év alatt akár a felére vagy az alá csökken a használható terület. Másik példaként, ha olyan tag lép ki, aki modern gépparkot vásárolt a hatékony termeléshez, és az egész gazdaság termelése ettől a gépparktól függ, akkor szintén rövid idő alatt termelésre képtelenné lehet tenni a családi gazdaságot. Ez a megoldás teljesen bizonytalanná teszi a családi gazdaságok létét, hiszen ennek tudatában hogyan is vállalkoznának a fiatal gazdák arra, hogy családi gazdaságot hozzanak létre? A realitás talaján maradva állítom, hogy erre nagyon kevesen fognak vállalkozni.

Az előbbi bizonytalanságok nem csak a belső viszonyok szempontjából okoznak gondot a családi gazdaságoknak. Abban az esetben, ha kölcsönt kívánnak felvenni a családi gazdaság működtetésére, a hitelezőnek is kockázatot jelentenek ezek a bizonytalanságok. Ha ilyen könnyen széteshet a családi gazdaság, tulajdonképpen nem lehet az előző évek eredményei alapján könnyű szívvel hitelt nyújtani, hiszen, ha pár hónap különbséggel lényegesen kisebb területen tudnak csak gazdálkodni, vagy nem áll rendelkezésre az eszköz, akkor nem tudnak megfelelő eredményt produkálni. Hitelezői szempontból komoly problémát jelent az is, hogy a Csgtv.-ből nem következik, és a polgári jogi társaság szabályai alapján sem lehet levonni egyértelmű következtetést arra, hogyan is lehet finanszírozni egy ilyen termelő közösséget, azon kívül, hogy az őstermelők családi gazdaságának vezetője az, aki felvehet hitelt az őstermelők családi gazdaságának finanszírozására.

Viszont, ha ő erre a célra felveszi a hitelt, akkor a többi tag hogyan vonható be, egyáltalán hogyan lehet az ő tulajdonukban álló ingókat és ingatlanokat fedezetként bevonni, illetve vehetnek-e fel a tagok magánszemélyként további hitelt.

Záró gondolatok

Az, hogy olyan törvényt alkossanak, ami részletesen rendelkezik a családi gazdaságokról, már több, mint egy évtizedes igény volt. A megalkotott törvényt indokolásában azonban hiába alapozták meg valós igényekkel és okokkal, nem valósította meg ténylegesen az elé állított célokat. Az őstermelők családi gazdaságának intézményesítésével jogtörténeti múlttal rendelkező gazdasági formát strukturáltak át alapjaiban olyan termelőközösséggé, ami a korábbi mezőgazdasági üzemtől igen távol áll, mezőgazdasági üzemnek nem is tekinthető. A jogszabályi rendelkezésekben rejlő problémákat a jogalkotó láthatóan nem észlelte, hiszen hatálybalépése óta számos módosításon esett át a törvény, de a leginkább kifogásolható rendelkezések továbbra is hatályban maradtak. A jelenleg hatályos Csgtv. alapján állítható, hogy nem fogja a generációváltást előmozdítani, a fiatalok számára ez a bizonytalan családi gazdasági forma semmi esetre sem ösztönző. Csak abban bízhatunk, hogy a joggyakorlat

³⁵ Csgtv. 10.§ (5) bekezdés

majd megadja a választ a kérdésekre, és előmozdítja a szükséges módosításokat az élhetőbb mezőgazdasági termelés érdekében.

Felhasznált irodalom

Bobvos Pál: A családi gazdaság. In: [Http://Acta.Bibl.U-Szeged.Hu/69139/1/Polay_068_053_066.Pdf](http://Acta.Bibl.U-Szeged.Hu/69139/1/Polay_068_053_066.Pdf) (2021. 06.28.)

Dr. Cseszlai István (Szerk.): Családi gazdaságok reformja. Tájékoztató kiadvány a családi gazdaságokról szóló törvényről. Nemzeti Agrárgazdasági Kamara, Budapest 2020.

Dr. Doméné – dr. Hársfalvi – dr. Kurucz – dr. Réti – dr. Vas: Agrárjog, ELTE Állam- és Jogtudományi Kar Szövetkezeti Jogi és Földjogi Tanszék, Budapest, 1999.

https://Gondola.Hu/Cikkek/81270-A_Kozepbirtokok_Csaladi_Gazdasagok_Megerositese_A_Cel.Html

Kurucz Mihály: Gondolatok egy üzemszabályozási törvény indokoltságáról. *Gazdálkodás* 56. évf. 2. 2012.

Kurucz Mihály: A családi gazdaság mint a családi termelési közösség agrárjogi sajátosságai. In: Szeibert, Orsolya (szerk.): Család és családtagok – Jogági tükröződések. Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2018. 160-194.

NEW CHALLENGES IN FAMILY FARMING, IN THE LIGHT OF THE FAMILY FARMING ACT

The family farming Act faces new challenges not only to families who work in agriculture, but also every service provider who are related to family farming. The new legislation created legal contradiction that need to be explored in order to raise awareness of the problems that family farmers face in this regard. In my opinion, the results of my research support the fact that the law on family farming, which entered into force on 01 January 2021, does not offer satisfactory solutions for family farming, but rather raises new problems on the basis of which we cannot expect growth in terms of family farming, it may even be that many people are reluctant to take on the problems of the new legislation, and as a result we will see a decline by the end of the year.

ALKOTMÁNYJOGI SEKCIÓ

BEDŐ RENÁTA

Alkotmányjogi Tanszék

Témavezetők: dr. Gárdos-Orosz Fruzsina habil. egyetemi docens

dr. Pozsár-Szentmiklós Zoltán tanszékvezető habil. egyetemi docens

JOGI KONCEPCIÓK A FOGYATÉKOSSÁGGAL ÉLŐ SZEMÉLYEK MUNKAHELYI RÉSZVÉTELÉNEK NÖVELÉSE ÉRDEKÉBEN

Bevezetés

Annak ellenére, hogy technológiai és társadalmi változások segítik a fogyatékossgal élő személyek részvételét a munkaerőpiacon, még mindig rengeteg olyan akadállyal szembesülnek, amely a negatív hozzáállásból vagy mélyen gyökerező megbélyegzésből, stigmából erednek. A fogyatékossgal élő embereket gyakran alkalmatlannak tartják a munka világára, ugyanis azt gondolják, hogy képtelenek olyan feladatok ellátására, ahogyan azt a nyílt munkaerőpiac megköveteli. Ebből kifolyólag inkább a fogyatékossgal élő személyek védett foglalkoztatásban való részvételét támogatják. Ezek a tényezők ahhoz vezettek, hogy a fogyatékossgal élő személyek kiszorultak a társadalomból, kirekesztetté váltak. A fogyatékossgal emberi jogi modellje felismeri ezt a társadalmi problémát és normatív keretet biztosít annak megoldására.

A fogyatékossgügyi tudományban bekövetkezett paradigmaváltás részeként a Fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló ENSZ Egyezmény (a továbbiakban: CRPD)¹ célul tűzi ki valamennyi alapvető emberi jog és szabadság teljes és egyenlő gyakorlásának előmozdítását, védelmét és biztosítását valamennyi fogyatékossgal élő személy számára, és a velük született méltóság tiszteletben tartásának előmozdítását.² Ezen kívül a CRPD túlmutat a hagyományos egyenlőségi modelleken, és az inkluzív/befogadó egyenlőségi modellen keresztül mind az állam, mind a magánszereplők számára kötelezettségeket ír elő. A tanulmány felveti azt a kérdést, hogy a fogyatékossgal emberi jogi modellje keretében az inkluzív/befogadó egyenlőség modellje hogyan befolyásolja az egyenlőséggel kapcsolatos jogi eszközöket és koncepciókat.

A tanulmány a fogyatékossgal élő személyek munkaerő-piaci akadályainak felszámolására irányuló jogi eszközöket és koncepciókat vizsgálja meg az Amerikai Egyesült Államokban és Magyarországon az inkluzív/befogadó egyenlőség lencséjén keresztül. A tanulmány először az inkluzív egyenlőség modelljét, majd a kiválasztott jogi

¹ Magyarországon a 2007. évi XCII. törvény hirdette ki az egyezményt és az ahhoz kapcsolódó Fakultatív Jegyzőkönyvet.

² CRPD 1. cikk.

eszközöket: az alapjogok horizontális hatályát, az egyenlőbánásmód követelményét, az észszerű alkalmazkodás követelményét és a pozitív intézkedéseket mutatja be.

I. Az inkluzív/befogadó egyenlőség kora

A CRPD az egyenlőség és a megkülönböztetésmentesség elvét vezérmotívumként kezeli, és a fogyatékossgal kapcsolatos hátrányos megkülönböztetéssel kapcsolatos jogszabályokban több szempontból biztosítja annak megerősítését. Először is, az egyezmény megerősíti azt az elképzelést, hogy a fogyatékossgal élő személyek ugyanúgy jogosultak jogaik védelmére, mint az összes többi egyén azzal, hogy elismerik, a fogyatékossgon alapuló bármilyen megkülönböztetés az emberi méltóság megsértését jelenti.³

Másodsorban értelmet ad a fogyatékossgal élő személyek esélyegyenlőség koncepciójának, ami eltér az egyenlő bánásmód fogalmától, mivel pozitív intézkedések elfogadását igényli. A CRPD Bizottság pedig ennél is tovább ment, és kidolgozta az inkluzív/befogadó egyenlőség modellt az egyenlőségről és a megkülönböztetés tilalmáról szóló 6. számú általános kommentárban (2018). Az inkluzív/befogadó egyenlőségi modell a szubsztantív egyenlőségi modellt veszi alapul, amelynek segítségével az egyenlőség fogalmát alábbi dimenziók mentén terjeszti ki:

- a) tisztességes újraelosztó dimenzió társadalmi-gazdasági hátrányok kezelésére;
- b) felismerő dimenzió a fogyatékkal élő személyekkel szembeni stigmák, sztereotípiák, előítéletek és erőszak leküzdéséhez és az emberi méltóságuk és sokféleségük elismeréséhez;
- c) részvételi dimenzió ahhoz, hogy megerősítse az emberek szociális mivoltát, mint csoportok tagjait és teljes mértékű elismerésüket társadalmi befogadáson keresztül és
- d) alkalmazkodási dimenzió ahhoz, hogy helyet biztosítson a különbözőségeknek az emberi méltóság részeként.⁴

A CRPD Bizottság által megadott meghatározás alapján az inkluzív/befogadó egyenlőség modell úgy fejleszti az egyenlőség koncepcióját, hogy a szubsztantív egyenlőségfelfogást alapul véve⁵ azt többdimenziós tartalommal tölti meg. Érdekes, hogy a CRPD Bizottság szinte teljes egészében átveszi a Sandra Fredman által továbbfejlesztett szubsztantív egyenlőségi modellt és annak dimenzióit.⁶

Az inkluzív/befogadó egyenlőségi modell tehát a szubsztantív egyenlőségfelfogást tekinti a modell alapjának, ami egyenlő esélyeket és egyenlő eredményeket kíván

³ CRPD Preambulum, h) pont.

⁴ Az egyenlőségről és antidiszkriminációról szóló 6. számú általános kommentár, CRPD/C/GC/6, 2018, 11. pont.

⁵ Degener 2016. 18.

⁶ Fredman 2011. 25-33.

biztosítani a fogyatékossgal élő személyek számára.⁷ Továbbá, úgy fejlesztí tartalmát, hogy négy célt elérését tűzi ki, amely a fogyatékossgal élő személyek többdimenziós hátrányát jeleníti meg. Az inkluzív/befogadó egyenlőségi modellt az egész CRPD-t áthatja. Annak ellenére, hogy a négy dimenzió összetartozik és az egyes dimenziók hatnak egymásra, a tanulmány röviden bemutatja az egyes dimenziókat is.

Először is fontos megjegyezni, hogy mindegyik dimenzióknak fontos eleme az emberi méltóság védelme. A tisztességes újraelosztó dimenzió elsősorban azokat a társadalmi-gazdasági hátrányokat célozza meg, amelyekkel a fogyatékossgal élő emberek nap mint nap szembesülnek. A CRPD szociális-gazdasági jogok deklarálásával szintén célul tűzi ki a társadalmi-gazdasági hátrányok megszüntetését. A felismerő dimenzió a megbélyegzés, a sztereotípiák megszüntetésére, leküzdésére irányul azáltal, hogy elősegíti mindenki egyenlő méltóságát. Ez a dimenzió a tudatosság növelésére vonatkozó 8. cikkben és a törvény előtti egyenlő elismerésről szóló 12. cikkben jelenik meg. Az alkalmazkodási dimenzióval kapcsolatban Fredman azt javasolja, hogy annak együtt kell érvényesülnie a felismerő dimenzióval ahhoz, hogy „*tiszteletben tartsa és alkalmazkodjon a különbséghez, úgy, hogy a károk szűnjenek meg és ne maga a különbség.*”⁸ Ezt tükrözik az akadálymentességi kötelezettségek a 9. cikkben és az univerzális designról szóló 2. cikk. A részvételi dimenzió, ami a közösség fontosságára utal, szintén központi szerepet játszik a CRPD-ben, mivel az szerepel a fogyatékossgal fogalmában, és megjelenik a CRPD általános elvei között.

Érdekes, hogy az inkluzív/befogadó kifejezés csak a CRPD 24. és 27. cikkében jelenik meg. A 27. cikk fényében a fogyatékossgal élő személyek munkavégzéshez való joga magában foglalja a munkából való megélhetés lehetőségének jogát a nyitott, befogadó, köz- és magánszférában egyaránt hozzáférhető munkaerőpiacon és munkakörnyezetben. Sarah Arduin kiemeli az integráció és az inklúzió fogalmak közötti különbséget a CRPD-nak az oktatásról szóló 24. cikkével összefüggésben. Megállapítja, hogy az integráció az inklúzióval ellentétben egy asszimilációs modellhez kapcsolódik, ami a részvétel formális megközelítését hangsúlyozza, és a terhet a fogyatékossgal élő személyekre helyezi, hogy alkalmazkodjanak a társadalomhoz.⁹ Ezzel az iránymutatással párhuzamosan az integrált munkahely célja a fogyatékossgal élő emberek általános környezetben való foglalkoztatása, míg az inkluzív munkahelyek a fogyatékossgal élő embereket úgy vonják be az általános munkakörnyezetbe, hogy közben megkapják a szükséges támogatást.

A CRPD elismeri a részes államok azon kötelezettségét, hogy csökkentsék a magánfelek közötti hátrányos megkülönböztetést, és megköveteli, hogy a magánszereplők pozitív intézkedéseket hozzanak a foglalkoztatás területén. A CRPD 5. cikke tiltja a diszkriminációt, valamint az 5. cikk (3) bekezdése kötelezi a részes államokat, hogy tegyenek meg minden megfelelő intézkedést az észszerű alkalmazkodás biztosítása

⁷ Broderick, Ferri 2019. 97.

⁸ Fredman 2011. 30.

⁹ Arduin 2018. 99.

érdekében. A CRPD újszerűen és átfogó módon határozza meg a fogyatékossgon alapuló diszkrimináció fogalmát.¹⁰ A diszkrimináció fő formájának tekinti nemcsak a közvetlen, a közvetett diszkriminációt és a zaklatást, hanem az észszerű alkalmazkodás megtagadását is.¹¹

Az inkluzív egyenlőség céljainak elérése érdekében a CRPD 5. cikk (4) bekezdése szabályozza az előnyben részesítést, ami nem jelenti a megkülönböztetésmentesség alapelv megsértését. A magánszférában való foglalkoztatással kapcsolatban a CRPD 27. cikk (1) bekezdés h) pontja kimondja, hogy a részes államoknak megfelelő intézkedésekkel, beleértve pozitív intézkedésekkel kell elősegíteniük a fogyatékossgal élő személyek foglalkoztatását a magánszektorban, miközben a 27. cikk (1) bekezdés g) pontja szerint az állami szektorban az állam közvetlen kötelezettsége a fogyatékossgal élő személyek foglalkoztatásának biztosítása.¹²

A CRPD jelentősége abban áll, hogy a fogyatékossgal társadalomban való elfogadását segíti elő. A fogyatékossgal élő személyek jogainak védelmével kapcsolatos kötelezettség teljesítéséhez ki kell terjeszteni az egyenlőség fogalmát olyan módon, amely központi elemévé teszi az emberi méltóság védelmét és követi a bemutatott többdimenziós koncepciót. Az inkluzív/befogadó egyenlőség koncepciójának fényében különféle jogi eszközökre és koncepciókra van szükség, amelyek befolyásolják a fogyatékossgal kialakult szemléletet, orvosolják az egyéni jogséremlmeket és elősegítik a fogyatékossgal élő személyek részvételét a nyílt munkaerőpiacon.

II. Az egyenlőséghez kapcsolódó jogi eszközök

Az inkluzív/befogadó egyenlőség fényében a tanulmány az egyenlőséggel kapcsolatos jogi eszközöket átfogóan kívánja megvizsgálni. A tanulmány szem előtt tartja, hogy a munkajogi jogviszonyt pozícióbeli egyensúlytalanság jellemzi, ami még fokozódik a társadalmilag sérülékeny csoportok, így a fogyatékossgal élő személyek esetében. Ez azt jelenti, hogy a magánjogi jogrendszer részét képező munkajog által szabályozott jogviszonyokban a munkáltató érdekeit vállalkozói minősége határozza meg, és tevékenysége során gazdasági alapjogait érvényesíti. A munkajogi jogviszony másik alanya, a munkavállaló pedig abban érdekelt, hogy megélhetését biztosítsa. Ebből kifolyólag a munkajog olyan speciális jogterület, amelyben egyszerre vannak jelen az alanyok alá- és fölérendeltsége miatt szükséges, a gyengébb fél védelmét szolgáló törekvések és a munkáltatók magánautonómiája.¹³ Ebben a tekintetben a tanulmány az egyenlő bánásmód követelménye mellett az alapjogok horizontális hatálya, az észszerű

¹⁰ CRPD 2. cikk.

¹¹ Cera 2017. 158.

¹² Az egyenlőségről és antidiszkriminációról szóló 6. számú általános kommentár, CRPD/C/GC/6, 2018, 28. pont.

¹³ Kiss 2010. 7.

alkalmazkodás követelménye és a pozitív intézkedések természetét és szerepét veszi górcső alá a foglalkoztatással kapcsolatos antidiszkriminációs jogban.

1. Az alapjogok horizontális hatálya

A magánjogi viszonyokban az alapjogok két úton érvényesülhetnek. Egyfelől a jogalkotó köteles az alapjogokban megjelenő értékek megsértését magánszemélyek között is kizáró magánjogi szabályokat alkotni. Másfelől a bíróságok kötelesek az alapjogokat a magánjogi szabályok útján érvényre juttatni az alapjogok horizontális hatálya koncepciójának segítségével.

A fogyatékossgal élő személyek jogainak foglalkoztatásban való védelme kapcsán fontos megjegyezni, hogy Magyarország és az Amerikai Egyesült Államok eltérő alkotmányjogi megközelítésekkel rendelkezik. Az egyik különbség az emberi méltósághoz való jog szerepe az alapjogok rendszerében.

Magyarországon az emberi méltósághoz való jog az emberek közötti egyenlőség alapját képezi.¹⁴ A magyar Alkotmánybíróság kimondta, hogy „*az emberi élet és az emberi méltóság elválaszthatatlan egységet alkot és minden mást megelőző legnagyobb érték. Az emberi élethez és méltósághoz való jog ugyancsak egységet alkotó olyan oszthatatlan és korlátozhatatlan alapjog, amely számos egyéb alapjognak forrása és feltétele.*”¹⁵ Az emberi élet egyenlőségét az emberi méltóság garantálja.

A magyar alkotmánnyal ellentétben az Egyesült Államokban az alapító atyák úgy döntöttek, hogy alapjogok deklarálása helyett arra törekednek, hogy megakadályozzák a kormányzati hatalom olyan koncentrálódását, amely lehetővé tenné az egyén elnyomását. Ennek következtében az Alkotmány szövege a *Bill of Rights* hozzáadása előtt csak néhány rendelkezést tartalmazott az egyéni szabadságjogokról. Az amerikai alkotmány nem is tartalmazza az „*emberi méltóság*” kifejezést. Ezen kívül az amerikai alkotmány kizárja a pozitív jogokat. Látható, hogy míg Magyarországon az emberi méltósághoz való jogot az alkotmány kifejezetten alkotmányos jogként ismeri el, addig az Amerikai Egyesült Államokban az emberi méltóság alkotmányos értéként szerepel az alkotmányban.

Az alapjogok horizontális hatályának kérdése nemzetközi szinten is megosztó. Az államok eltérő történelmi fejlődése és közjogi rendszere az alapjogvédelemi intézmények változatos alakzatait vagy azok hiányát eredményezte. Magyarország és az Egyesült Államok esetében is ellentétes megközelítések vannak az alapjogok magánviszonyokban való érvényesülésében. Míg az Egyesült Államok a vertikális hatály képviselője, addig Magyarországon az Alkotmánybíróság a német dogmatikát, az alapjogok közvetett érvényesülését ismerte el a magánjogi viszonyokban.

¹⁴ Alaptörvény II. cikk.

¹⁵ 64/1991. (XII.17.) AB határozat, 23/1990. (X.31.) AB határozat.

A vertikális hatály modell alapján az állami és a magán szféra teljesen elkülönül egymástól, és az alkotmányjogi rendelkezések nem befolyásolhatják a magánszférát.¹⁶ Ennek a megosztottságnak az indoka pedig a szabadság, az autonómia és a magánélet védelme. Annak érdekében, hogy az alkotmány által tiltott állami beavatkozások és a nem tiltott magánbeavatkozások elhatárolhatók legyenek, az Egyesült Államokban a Legfelső Bíróság az állami cselekvés tanát (*state action doctrine*) alakította ki, amely alapján az alkotmány közvetlenül alkalmazhatóvá válik, ha a bíróság megállapítja, hogy a jogsértés állami szervnek tulajdonítható vagy magánszemély állami kötelezettségének teljesítése közben történt.¹⁷

Mivel a német jogrendszer és jogi gondolkodás hatással van a magyar jogrendszerre, a német doktrína, a harmadik személlyel szembeni hatály, a *Drittwirkung elve* is nagy mértékben befolyásolta az alapjogok horizontális hatályáról szóló vitát Magyarországon. Az alapjogok horizontális hatálya kapcsán kialakult alkotmánybírói gyakorlat vizsgálata alapján a horizontális hatály és az alkotmánykonform értelmezés kérdésében három alkotmánybírói határozat azonosítható: 8/2014. (III.20.) AB határozat, a 34/2014. (XI.14.) AB határozat és a 3/2015. (II.2.) AB határozat. Az Alkotmánybíróság az alábbiak szerint fektette le az Alaptörvénnyel összhangban lévő jogértelmezés és a horizontális hatály alapjait. Az Alaptörvény 28. cikkének értelmezésén keresztül, annak határait feszegetve foglalt állást a horizontális hatály kérdésében úgy, hogy elismerte az alapjogok közvetett érvényesülését a magánjogi viszonyokban. A bírósági döntések Alaptörvénynek való megfelelése szempontjait először a generálklauzulák értelmezésében, majd jogszabályok értelmezésében határozta meg, és végül egyes alapjogok esetében a szükségességi-arányossági teszt alkalmazását írta elő.

A magánjogi viszonyokban a diszkrimináció tilalmával összefüggésben ugyanakkor egy kivételt is felállít. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a diszkrimináció tilalma erőteljesebben, közvetlenebbül érvényesül a magánjogi jogviszonyokban, mint más alkotmányos szabadságok. Ezt a közvetlenebb érvényesülést tükrözi a Polgári Törvénykönyv, a nevesített személyiségi jogok körében szintén tiltja a személyek hátrányos megkülönböztetését.¹⁸

Egy munkaügyi jogvitában hozott bírói döntéssel szemben benyújtott alkotmányjogi panasz eredményeképpen az Alkotmánybíróság kimondta, hogy a bíróságoknak jogalkalmazásuk és jogértelmezésük során a szerződéses és más magánjogi jogviszonyok megítélésükor is figyelemmel kell lenniük az Alaptörvényben biztosított egyes jogokra. Ebből az következik, hogy a jogvita alapjogi érintettségének fennállása esetén a bíróságok a felek autonómiájából fakadó szerződéses szabadság és szabad kötelezettségvállalások tiszteletben tartása mellett ítélezésük során a munkaviszonyt szabályozó generálklauzulákat az Alaptörvényre tekintettel értelmezzék. Ennek megfelelően a véleménynyilvánítás szabadságával kapcsolatos jogvitákban a munkaügyi bírácoknak

¹⁶ Chermerinsky 2001. 91-93.

¹⁷ Gardbaum 2003. 395.

¹⁸ 3001/2016. (I.15.) AB határozat, Indokolás [56]-[57].

elsődlegesen azonosítaniuk kell az adott ügynek a véleménynyilvánítási szabadsággal kapcsolatos vonatkozásait, és a munkaviszonyra irányadó generálklauzulát az alapjog alkotmányos tartalmára tekintettel kell értelmezniük. Az alkotmánybíróság a szükségességi-arányossági teszt alkalmazására hívta fel a figyelmet, és kiemeli, hogy minél erősebb érvek szólnak egy alapjog védelme mellett, annál szigorúbban szükséges eljárni annak korlátozásakor.¹⁹

A fogyatékkal élő személyek munkahelyi inklúziója alkotmányos vonatkozásai kapcsán nyilvánvaló, hogy Magyarország és az Amerikai Egyesült Államok olyan alkotmányos rendszerekkel rendelkezik, amelyekben az alapjogok és az emberi méltósághoz való jog eltérő hangsúllyal van jelen. Továbbá az alapjogok horizontális hatálya a vizsgált két ország esetében is különbözik. Összességében ezek a különbségek befolyásolják az alapvető jogok értelmezését és a magánszemélyek közötti érvényesülését. A magyar Alkotmánybíróság joggyakorlata például azt mutatja be, hogy az emberi méltóság hogyan segíti az alapvető jogok, például az antidiszkrimináció elvének értelmezését, kiterjesztve horizontális alkalmazásuk hatókörét.

2. Az egyenlő bánásmód követelménye

Az antidiszkriminációs jog a megkülönböztetésmentesség értékének a magánszférában való előmozdítását szolgálja. A megkülönböztetésmentesség elve a közsférából ered, ami a jogalkotó döntése révén a magánszférában is megjelenik, ahol az egyenlőség inkább egyenlő helyzetre vagy egyenlő autonómiára utal. Ennek következtében ez azt jelenti, hogy a közsféra egyenlőségi koncepciója beépül a magánszférába úgy, hogy az korlátozza a szabad választás elvét.²⁰ Az egyenlő bánásmód kötelezettsége az egyenlő feltételek biztosításán és a munkavállalók fogyatékoság alapján történő megkülönböztetésének tilalmán alapul.

Alkotmányos szinten mind a magyar, mind az amerikai alkotmány tartalmaz egy általános egyenlőségi záradékot, ami inkább formális egyenlőséget²¹ ír elő. Magyarországon az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdése tartalmazza, az Amerikai Egyesült Államokban az alkotmányos háttérrel összhangban az Ötödik Alkotmánykiegészítésben foglalt megfelelő (méltányos) törvényes eljárásra (due process) vonatkozó klauzula és a Tizennegyedik Alkotmánykiegészítésben foglalt egyenlő jogvédelem formájában jelenik meg.

Ezen kívül mindkét országban az egyenlőségi klauzulát az egyenlőséghez kapcsolódó törvények részletezik. Magyarországon az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvény (a továbbiakban: Ebktv.), amelyre a polgári jog és a munkajog visszautal a diszkriminációval összefüggő rendelkezéseiben. Bár

¹⁹ 14/2017. (VI.30.) AB határozat, Indokolás [17]-[18], [34].

²⁰ Sommeregger 2005. 42-46.

²¹ A formális egyenlőség esetében mindenki egyenlő jogokban részesül, ami nem feltétlenül vezet egyenlő esélyekhez a munka világában.

az Egyesült Államokban az alapjogok főszabályként vertikálisan érvényesülnek, a Tizennegyedik Alkotmánykiegészítés Végrehajtási záradéka miatt a megkülönböztetésmentesség magánszereplőkkel szembeni normáit főként jogszabályok terjesztették ki, mint például az 1964-es polgárjogi törvény,²² az életkoron alapuló hátrányos megkülönböztetésről szóló az 1967-es törvény,²³ valamint a fogyatékossgal élő amerikaiakról szóló törvény (a továbbiakban: ADA).²⁴

Az Ebktv az egyenlő bánásmód megsértésének a közvetlen, a közvetett hátrányos megkülönböztetést, a zaklatást, a jogellenes szegregációt és a megtorlást tekinti.²⁵ A hazai ágazati szabályokban a munkajogi szabályok és CRPD-t kihirdető 2007. évi XCII. törvényen kívül az észszerű alkalmazkodás fogalma nem jelenik meg. Ebből a szempontból úgy tűnik, hogy Magyarországon az egyenlő bánásmód követelménye inkább a formális egyenlőségre reflektál, megerősítve azt az alapfelfogást, hogy a hasonlókat egyformán kell kezelni.

A fogyatékossgal élő személyek jogait deklaráló amerikai törvény, az ADA célul tűzi ki a fogyatékossgal élő személyek hátrányos megkülönböztetésének felszámolását. A gazdasági függetlenség elősegítése és a foglalkoztatási diszkrimináció megszüntetése érdekében a munkáltatóknak eleget kell tenniük az észszerű alkalmazkodás követelményének. Az ADA a diszkrimináció formájaként tiltja az észszerű alkalmazkodás megtagadását. Az a tény, hogy a diszkrimináció tilalmát az észszerű alkalmazkodás követelménye kibővíti, azt mutatja, hogy elmozdulás tapasztalható az antidiszkrimináció koncepcióban, ami a munkáltatókat pozitív intézkedések meghozatalára kötelezi.

Még ha az alapjogok horizontális hatály megközelítései különböznek Magyarországon és az Egyesült Államokban, alkotmányos szinten mindkét ország kiterjeszti a diszkriminációellenes normákat a magánjogi szereplőkre is. Mivel az egyenlő bánásmód követelménye kikényszeríthető bíróságok előtt, elengedhetetlen a szerepe a fogyatékossgal élő személyek alapjogainak védelmében és társadalmi inklúziójában egyaránt. Azonban az inkluzív/befogadó egyenlőségi modell fényében fontos megállapítani, ha az egyenlő bánásmód követelménye azon az alapkoncepción alapul, hogy a hasonlókat egyformán kell kezelni, az nem elegendő ahhoz, hogy a fogyatékossgal élő személyek a lehető legteljesebben részt vehessenek a munka világában. Ennek következtében olyan jogi eszközökre is szükség van, amelyek figyelembe veszik a fogyatékossgal élő munkavállalók speciális igényeit, és megfelelő intézkedésekre sarkalják a munkáltatókat.

²² Title VII of the Civil Rights Act of 1964.

²³ Age Discrimination in Employment Act of 1967.

²⁴ Americans with Disabilities Act of 1990.

²⁵ Ebktv. 8-10.§.

3. Az észszerű alkalmazkodás követelménye

Az észszerű alkalmazkodás követelménye az Egyesült Államokból ered, ahol a kifejezést eredetileg a vallási diszkriminációra hivatkozva használták.²⁶ Mind a hazai, mind a nemzetközi jog szabályozza az észszerű alkalmazkodás követelményét, bár a rá vonatkozó szabályozás mértéke más. Ahogy a tanulmány bemutatta, az észszerű alkalmazkodás követelménye mint a diszkriminációs forma, megosztó. Megállapítható, hogy az észszerű alkalmazkodás követelményét jogszabályi szinten szabályozzák, de annak sem jogi tartalma, sem jogi jellege nem egyértelmű.

Tekintettel a jogi természetére, a CRPD 5. cikk (3) bekezdése egyértelműen kimondja, hogy az észszerű alkalmazkodás megtagadása a fogyatékossgon alapuló hátrányos megkülönböztetés egyik formája. Ennek következtében Theresia Degener az észszerű alkalmazkodás követelményét tartja az egyenlőségi koncepció kiterjesztett jellegére a legkézenfekvőbb bizonyítéknak.²⁷ Továbbá Rachele Cera kiemeli, hogy az észszerű alkalmazkodás követelménye különálló és érvényesíthető emberi jog a nemzetközi emberi jogi törvények értelmében.²⁸ Ennek következtében – az inkluzív egyenlőségre tekintettel –, az észszerű alkalmazkodás mint megkülönböztetésmentességi kötelezettség elősegíti az emberi jogok, például a munkához való jog egyenlő és egyetemes érvényesülését.

A CRPD Bizottság kiemeli, hogy az észszerű alkalmazkodás célja annak biztosítása, hogy a fogyatékossgal élő személyek valamennyi emberi jogot másokkal azonos alapon és megkülönböztetés nélkül élvezhessenek vagy gyakorolhassanak.²⁹ A CRPD 24. cikkét illetően pedig megállapította, hogy az észszerű alkalmazkodás követelménye biztosítja a fogyatékossgal élő személyek inkluzióját, valamint az oktatásból való kirekesztésének megszüntetését.³⁰ Delia Ferri³¹ és Paul Harpur³² „származékos jognak” és az emberi jogok egyenlő érvényesülése kapujának tekinti az észszerű alkalmazkodást, ami biztosítja más emberi jogok elismerését. Továbbá Delia Ferri felhívja a figyelmet az észszerű alkalmazkodás követelménye és az emberi méltóság alapelve közötti szoros kapcsolatra.³³ E tekintetben az észszerű alkalmazkodás koncepcióját alapvetően hídnak kell tekinteni a fogyatékossgal élő személyek emberi méltósága és a befogadó munkahelyen való munkavégzéshez való joga között.

Tartalmát tekintve az észszerű alkalmazkodás követelménye magában foglalja az alapjogok és a nem jogi tények értékelését egyaránt. Emiatt a joggyakorlat hangsúlyozza, hogy az észszerű alkalmazkodás követelményét esetről esetre szükséges megvizsgálni. A

²⁶ Quinn, Flynn, 2012. 31.

²⁷ Degener 2016. 15-17.

²⁸ Cera 2017. 167.

²⁹ H.M. v. Sweden CRPD/D/7/3/2011. 7th session (16-20 April 2012) 2012. május 21.

³⁰ Az inkluzív oktatáshoz való jogról szóló 4. számú általános kommentár, CRPD/C/GC/4, 2016, 41 (b) and 63 (h) pont.

³¹ Ferri 2018. 42.

³² Harpur 2012. 1-14.

³³ Ferri 2018. 42-43.

következőkben a tanulmány egy esetet emel ki, ami rámutat arra, hogy az észszerű alkalmazkodás értelmezése miért is jelent kihívást a bíróságok számára.

Az ADA azt pozitív kötelezettséget rója a munkáltatókra, hogy „*észszerűen alkalmazkodjanak a képzett személy ismert fizikai vagy szellemi korlátaihoz*”, kivéve, ha ez „*aránytalan nehézségeket róna a szervezet üzleti tevékenységére*”. Az észszerű alkalmazkodás alól csak akkor mentesül a munkáltató, ha be tudja bizonyítani, hogy az észszerű alkalmazkodás aránytalan teherrel járna működésére.

A *Vande Zande v. Wisconsin Department of Administration* ügyben³⁴ az a kérdés merült fel, hogy az alkalmazkodás mikor számít észszerűnek. *Vande Zande*, akinek állapota miatt kerekesszéket kellett használnia, kisebb változtatást kért az épületében található konyhasarokban munkáltatójától, aki nem volt hajlandó ennek megfelelni. Azt akarta, hogy a konyhasarokban lévő mosogatót és pultot 36 hüvelykről 34 hüvelykre süllyesszék, mert az egy kerekesszéket használnak túl magas volt. A magas konyhapult miatt csak a fürdőszoba mosdóját használhatta, amitől megbélyegzettnek érezte magát. Posner bíró a költség-haszon elemzést használva a munkáltató mellett állt ki. Miután a munkáltató lehetséges költségeit Posner bíró megállapította, azt mérlegelte, hogy a munkáltatónak 150 dollárt kellett volna költenie a pult leeresztésére *Vande Zande* emeletén; az összes konyhasarok esetében a mosogatók leeresztésének költsége 2000 dollár lett volna. Posner bíró felismerte, hogy a 150 dollár nem sok pénz, de ennek ellenére a munkáltató mellett döntött, azzal az indokkal, hogy a munkáltatónak „*nem kötelessége még szerény összegeket sem elkölteni, hogy munkakörülményekben abszolút egyenlőséget hozzon létre fogyatékossgal élő és nem fogyatékossgal élő munkavállalók között*.”³⁵

Általános tendencia, hogy a bíróságok a lehető legobjektívebb kritériumokat próbálják meghatározni az észszerűség és az aránytalan teher mérésére. A költség-haszon elemzés lehet megoldás, de ahogy a fenti eset mutatja, félrevezető lehet. A tanulmány egyetért *Cass R. Sunstein* érvével, amely szerint a költség-haszon elemzésnek a kifejező és a szimbolikus ártalmakat egyaránt figyelembe kell vennie.³⁶ A fenti esetben Posner bíró figyelmen kívül hagyta a megbélyegzéssel kapcsolatos aggályokat, amelyek nem lehetnek összhangban az ADA céljával. Ennek következtében a tanulmány amellettt érvel, hogy az észszerűséget és az aránytalan terhet szükséges a CRPD-ben foglalt inkluzív/befogadó egyenlőség fényében értékelni.

A fenti eset azt bizonyítja, hogy a bíróságok számára kihívást jelent egy objektív kritériumrendszer kialakítása. Először is az ilyen alkalmazkodás költséggel jár, amit a munkáltatóknak kell állniuk. Másodszor az észszerűség és az aránytalan teher értelmezésekor több szempontot érdemes figyelembe venni, így például a nem jogi tények mellett, az inkluzív egyenlőség koncepciója révén, az emberi méltósághoz való jog és a munkából való megélhetés lehetőségének joga is megjelenik az értékelésben. A fenti eset rámutat az alapvető jogok horizontális alkalmazása koncepciójának jelentőségére. Az

³⁴ *Vande Zande v. Wisconsin Department of Administration*, 44 F.3d 538 (7th Cir. 1995).

³⁵ *Vande Zande v. Wisconsin Department of Administration*, 44 F.3d 546 (7th Cir. 1995).

³⁶ Sunstein 2007. 15.

alapjogok horizontális hatály koncepciója útmutatást adna az észszerű alkalmazkodással kapcsolatos esetekben az alapjogok érvényesülésére. A magyar alkotmánybíróság ítélkezési gyakorlata például megmutatja, hogy az emberi méltósághoz való jog miként segíti az alapjogok, például az antidiszkrimináció elvének értelmezését, kiterjesztve horizontális alkalmazásuk hatókörét.

4. Pozitív intézkedések

Az esélyegyenlőséget vagy az egyenlő eredményeket előmozdító intézkedések a pozitív intézkedések (positive actions) vagy megerősítő intézkedések (affirmative actions), amelyek „*eredendően valamely adott, szociális jellegű hátrány kompenzálására szolgál, azaz valamely spontán egyenlőtlenségi helyzethez kötődve kapcsolódik a diszkriminációtílalomhoz.*”³⁷ Ennek folyamán az állam a hátrányos helyzetű csoportok tagjainak többletjogokat biztosít ahhoz, hogy a többséghez hasonló módon gyakorolhassák azokat a jogokat, amelyekre formálisan minden ember jogosult.³⁸

Magyarországon az Alaptörvény jelöli ki az esélyegyenlőség előmozdításának hazai jogi szabályozásának fő irányát. Az Alaptörvény XV. cikk (4)-(5) bekezdések értelmében az egyenlőség megvalósulását szolgáló, az esélyegyenlőtlenség felszámolása érdekében tett pozitív megkülönböztetés megengedett. Az esélyegyenlőség elősegítése az állam részéről jogi lehetőséget biztosít, ugyanakkor bizonyos, valamely tulajdonságuk (pl. életkor, betegség, fogyatékossg) okán sajátos, kiszolgáltatottabb helyzetük miatt objektíve hátrányba kerülő személyek csoportjainál az állami beavatkozás nem fakultatív feladat, hanem az állam köteles hatékony lépéseket tenni. Az alkotmánybírósági gyakorlat szerint az állam szabadságot élvez abban, milyen módon, milyen jogi, normatív és anyagi eszközökkel teljesíti az esélyegyenlőség előmozdítására vonatkozó alkotmányos kötelezettségét. Fontos hangsúlyozni, hogy az esélyegyenlőség nem része az egyenlőség jogi úton kikényszeríthető tartalmának. A gazdasági társaságokkal kapcsolatban az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a pozitív diszkriminációs üzletpolitika nem tiltott, amennyiben nem irányul hátrányos megkülönböztetés tilalmának megszegésére.³⁹

Az eredmények egyenlősége érdekében tett intézkedések nem az esélyek egyenlőségét, hanem az eredmények arányosságát hangsúlyozzák. Ilyen intézkedés például a kvóták alkalmazása, például a megváltozott munkaképességű alkalmazottak kvótája. A megváltozott munkaképességű személyek ellátásairól és egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXCI. törvény 23. § (5) bekezdése szerint a munkáltató mentesül a rehabilitációs hozzájárulás fizetésének kötelezettsége alól, ha az általa foglalkoztatottak átlagos statisztikai állományi létszáma a 25 főt meghaladja, és az általa foglalkoztatott

³⁷ Szajbély (2021.07.05.).

³⁸ Kovács 2003. 366-367.

³⁹ 3001/2016 (I.15.) AB határozat, Indokolás [44].

megváltozott munkaképességű személyek átlagos statisztikai állományi létszáma eléri a létszám 5 %-át.

Az Egyesült Államokban a megerősítő intézkedések alkalmazása nagyon vitatott. Például a védett tulajdonságon alapuló kötelező felvételi kvóták sérthetik a megkülönböztetésellenes törvényeket. A Legfelsőbb Bíróság értelmezte az 1964. évi polgári jogi törvény 703. cikk j) pontját, ami az önkéntes megerősítő cselekvési terveket (voluntary affirmative action) szabályozza. A United Steelworkers of America, AFL-CIO-CLC v. Weber ügyben⁴⁰ a Legfelsőbb Bíróság három lépcsős tesztet vezetett be a megfelelő önkéntes megerősítő intézkedések meghatározására. Először is a tervnek a diszkrimináció megszüntetésére kell irányulnia. Másodsor a terv nem sértheti indokolatlanul azon pályázók és alkalmazottak érdekeit, akik nem részesülnek a program kedvezményezettjeiben. Harmadsor a tervnek ideiglenesnek kell lennie.

Az ADA joggyakorlatából szintén érdemes kiemelni néhány ügyet. A U.S. Airways, Inc. v. Barnett ügyben a Legfelsőbb Bíróság úgy döntött, hogy a munkáltató nem köteles a szenioritási rendszer megléte esetén a fogyatékossgal élő munkavállalót magasabb státuszban foglalkoztatni annak biztosítása érdekében, hogy a fogyatékossgal élő munkavállaló megtarthassa munkáját, ha egy másik képzett munkavállaló jogosult a pozícióra a munkáltató szolgálati ideje alapján. A Huber v. Wal-Mart Stores, Inc. ügyben⁴¹ a Bíróság döntését a fent említett esetre alapozta. A felperes rendelőteljesítő pozícióban óránként 13,00 dollárt keresett a Wal-Mart-nál, aki aztán megsebesítette jobb kezét és karját, és már nem tudta elvégezni a munkáját. A felperes azt akarta, hogy automatikusan helyezték át másik pozícióba, de a munkáltató elvárta, hogy jelentkezzen és versenyezzen a másik pozícióért. Végül egy képzettebb, nem fogyatékossgal élő személy kapta meg az állást, és a felperesnek helyette kevesebb pénzért másik pozíciót ajánlottak fel.

A Bíróság kimondta, hogy a Wal-Mart nem sértette meg az ADA-t, és a következőket állapította meg: „Az ADA nem megerősítő intézkedésről szóló törvény, és nem követeli meg a munkáltatótól, hogy szakképzett fogyatékkal élő munkavállalót helyezzen át üres állásba, ha egy ilyen áthelyezés megsértené a legképzettebb jelölt felvételére irányuló, törvényes, a munkáltató megkülönböztetésmentes politikáját.”⁴² Az ADA a megkülönböztetésmentességről szól, nem pedig egy „mandatory preference act”. A Bíróság úgy ítélte meg, bár az áthelyezés nem úgy történt, ahogy a munkavállaló szeretne volna, a felajánlott pozíció észszerű volt.

A fenti esetek rámutatnak arra, hogy annak ellenére, hogy az ADA az észszerű alkalmazkodás egyik formájának tekinti az áthelyezést, a bíróságok azt inkább megerősítő intézkedésnek értelmezik. Ennek folytán a bíróságok megállapították, hogy az észszerű alkalmazkodás nem előnyben részesítés. A fenti esetekben nem a foglalkoztatás folytatása

⁴⁰ United Steelworkers of Am., AFL-CIO-CLC v. Weber, 443 U.S. 193, 99 S. Ct. 2721, 61 L. Ed. 2d 480 (1979).

⁴¹ Huber v. Wal-Mart Stores, Inc., 486 F.3d 480 (8th Cir. 2007).

⁴² Huber v. Wal-Mart Stores, Inc., 486 F.3d 483 (8th Cir. 2007).

volt a kérdés, hanem az, hogy a munkáltatók milyen módon fogják azt biztosítani, amire a bíróságok döntése szerint az ADA nem vonatkozik.

Amint az Egyesült Államok példája mutatja, fontos egyértelműen megkülönböztetni a pozitív intézkedéseket az észszerű alkalmazkodás koncepciójától. Mindkettő célja a fogyatékossgal élők társadalmi befogadásának növelése, azonban míg az észszerű alkalmazkodás koncepciója egy aktuális akadály megszüntetésére, addig a pozitív intézkedések a múltbeli diszkriminációból eredő akadályok felszámolására törekednek. A CRPD Bizottság kiemeli, hogy az észszerű alkalmazkodás és a pozitív intézkedések közötti különbség az, hogy a pozitív intézkedések nem a megkülönböztetésmentesség elvéből levezetett kötelezettségek.⁴³ Továbbá az észszerű alkalmazkodás a fogyatékossgal élő munkavállaló egyedi igényeitől függően változik, és ezeket az igényeket esetről esetre szükséges figyelembe venni és értékelni. Ezzel szemben a pozitív intézkedések a szociálisan hátrányos helyzetű csoportok felemelését szolgálják, így azok a csoport általános szükségleteihez igazodnak.

Összegzés

A fogyatékossgal élő személyek jogainak előmozdításához és sérelmének megelőzéséhez a megfelelő intézkedések meghatározása önmagában nem elegendő. Ahhoz, hogy a fogyatékossgal élő személyek a társadalom aktív tagjaivá váljanak, szükséges megvizsgálni és újragondolni a jogi eszközöket az inkluzív/befogadó egyenlőség modelljével összhangban.

A tanulmány az alapjogok horizontális hatályát, az egyenlő bánásmód követelményét, az észszerű alkalmazkodás követelményét és a pozitív intézkedést vizsgálja meg, amelyekkel kapcsolatban számos téveszme áll fenn. Az alábbi táblázat röviden áttekinti a vizsgált jogi eszközöket és azok szerepét a CRPD-ben, Magyarországon és az Egyesült Államokban.

Jogi eszközök	CRPD	Magyarország	Egyesült Államok
Alapjogok horizontális hatálya	✓	✓ közvetett	állami cselekvés tana
Egyenlő bánásmód követelménye	✓	✓	✓
Észszerű alkalmazkodás megtagadása, mint a diszkrimináció formája	✓	-	✓
Pozitív intézkedések	✓	✓	korlátozott

Ahogy a táblázat is mutatja, a legmegosztóbb jogi eszközök az alapjogok horizontális hatálya, az észszerű alkalmazkodás követelménye és a pozitív intézkedések. Érdekes, hogy

⁴³ Az egyenlőségről és antidiszkriminációról szóló 6. számú általános kommentár, CRPD/C/GC/6, 2018, 26 c) pont.

Magyarországon az alapjogok a magánszemélyek között generálklauzulákon keresztül érvényesülnek, de a magyar törvények nem elég egyértelműek az észszerű alkalmazkodás követelményével kapcsolatban, és a joggyakorlat sem ad útmutatást arról, pontosan mit is jelent ez. Ezzel szemben az Egyesült Államokban az alapjogok csak az egyént védik az állam cselekedeteivel szemben, azonban az észszerű alkalmazkodási követelmény törvényi szinten jól szabályozott.

A külső szemlélő számára az észszerű alkalmazkodás követelménye egy jóléti program vagy a munkáltató nevében tett pozitív intézkedésnek tűnhet, mivel összességében egyébként is az a munkáltató jószándékától függ. Azonban fontos, hogy az észszerű alkalmazkodás követelményét ne cseréljük fel a pozitív intézkedéssel. Az észszerű alkalmazkodás követelményét hídnak kell tekinteni a fogyatékosággal élő személyek emberi méltósága és az inkluzív munkahelyen való munkavégzéshez való joga között. E tekintetben az észszerűség értékelésénél figyelembe kell venni az alapjogokat, ami felhívja a figyelmet az alapjogok horizontális hatály koncepciójára. Az észszerű alkalmazkodás koncepció ilyen megközelítése megfelelő intézkedéseket igényel a jogalkotótól annak előmozdítására és a bíróságoktól annak értelmezése során.

Felhasznált irodalom

Broderick Andrea, Ferri Delia: *International and European disability law and policy: Text, cases and materials* (2019).

Cass R. Sunstein: *Cost-Benefit Analysis without Analyzing Costs or Benefits: Reasonable Accommodation, Balancing, and Stigmatic Harms*, 325 John M. Olin Program in Law and Economics Working Paper (2007)
https://chicagounbound.uchicago.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1140&context=law_and_economics (2021.07.05.)

Chermerinsky Erwin: *Constitutional law* (2001).

Ferri Delia: *Reasonable accommodation as a Gateway to the Equal Enjoyment of Human rights: From New York to Strasbourg*, *Social Inclusion* Vol. 6:1 (2018).

Gardbaum Stephen: *The Horizontal Effect of Constitutional Rights*. *Michigan Law Review* Vol. 102 (2003).

Georg Sommeregger: *The horizontalization of equality: The German Attempt to promote non-discrimination in the private sphere via legislation in The constitution in private relations: expanding constitutionalism* (Andras Sajó & Renata Uitz ed., 2005).

Gerard Quinn, Eilionoir Flynn: *Transatlantic Borrowings: The Past and Future of EU Non-Discrimination Law and Policy on the Ground of Disability*, *The American Journal of Comparative Law* Vol.60 (2012).

Kiss György: *Alapjogok kollíziója a munkajogban*. (2010).

Kovács Krisztina: A hátrányos megkülönböztetés tilalma. In Emberi jogok (Halmai Gábor, Tóth Gábor Attila szerk), 2003.

Paul Harpur: Embracing the new disability rights paradigm: the importance of the Convention on the Rights of Persons with Disabilities, *Disability & Society* Vol. 27:1 (2012).

Rachele Cera: Article 5 in *The United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities A Commentary* (Valentina Della Fina, Rachele Cera, Giuseppe Palmisano szerk.) 2017.

Sandra Fredman: *Discrimination Law* (2011).

Sarah Arduin: Article 3: General Principles in *The UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities A Commentary* (Ilias Bantekas, Michael Ashley Stein, Dimitris Anastasiou szerk.) 2018.

Szajbély Katalin: A pozitív intézkedések fogalma és alkalmazásuk lehetősége a faji diszkrimináció elleni küzdelemben az Európai Unió tagállamaiban, <http://jesz.ajk.elte.hu/szajbely19.html> (2021.07.05.)

Theresia Degener: *Disability in a Human Rights Context, 5 Laws* (2016).

LEGAL CONCEPTS TO INCREASE PARTICIPATION OF PEOPLE WITH DISABILITIES IN THE WORKPLACE

The core argument of the paper is that the concept of horizontal application of fundamental rights has significance in the assessment of reasonable accommodation. To substantiate the argument, the paper proceeds first to the introduction of the concept of inclusive equality, then it continues with the analysis of different legal frameworks and concepts used to address barriers to the labor market for people with disabilities in the United States of America and Hungary. By examining the horizontal application of fundamental rights, the obligations of equal treatment, reasonable accommodation, and positive actions, the paper argues for clear distinctions between the concepts in employment discrimination law. This paper proves that the concept of reasonable accommodation should be seen as a bridge between the human dignity of people with disabilities and their right to work in an inclusive workplace, which draws attention to the concept of horizontal application of fundamental rights.

BENKŐ ORSOLYA

Alkotmányjogi Tanszék

Témavezető: dr. Somody Bernadette PhD, egyetemi adjunktus

KÖTÉLTÁNC

A keresztény kultúra fogalma és az állam világnézeti semlegessége

1. Problémafelvetés

1.1. A talaj

Az állam semlegességének tétele alapján az állam nem kötelezheti el magát egyetlen vallás (vagy kontroverzális világnézet¹) mellett sem.² A semlegesség követelményét mind a magyar Alkotmánybíróság (AB), mind az Emberi Jogok Európai Bírósága (EJEB) olyan követelményként tartja számon, mint ami az egyenlőség követelményéből, a vallásszabadsághoz való jogból és a véleménynyilvánítás szabadságából közvetlenül háramlik az államra.³

1.2. A kötél

“Magyarország alkotmányos önazonosságának és keresztény kultúrájának védelme az állam minden szervének alapvető kötelessége.”⁴

“Magyarország ... biztosítja a hazánk alkotmányos önazonosságán és keresztény kultúráján alapuló értékrend szerinti nevelést.”⁵

Az Alaptörvény és főként annak idézett szakaszait hatálybalépése óta széles társadalmi és szakmai vita övezi⁶ azt a kérdést, vajon megváltoztatja-e az állam semlegességének az AB által kialakított követelményét az, hogy az Alaptörvény

¹ A szóhasználatról lásd: Kis 2015. 96.

² Gyórfi, Kymlicka 1989. 883-905., Dworkin 2001. 281-282., Gyórfi.

³ Az EJEB esetében lásd például: Magyar Keresztény Mennonita Egyház and others v. Hungary application nos. 70945/11, 23611/12, 26998/12, 41150/12, 41155/12, 41553/12, 54977/12 and 56581/12, Holy Synod of The Bulgarian Orthodox Church (Metropolitan Inokenity) and Others v. Bulgaria, Application no. 45701/99, Judgment of 22 January 2009, A magyar Alkotmánybíróság: 4/1993. (II. 12.) AB határozat ABH 1993, 48., 18/1994. (III. 31.) AB határozat ABH 1994, 88., 47/2009. (IV. 21.) AB határozat ABH 2009, 341. Schanda 2017., Drinóczi 2014.

⁴ Alaptörvény R) cikk (4) bekezdés

⁵ Alaptörvény XVI) cikk (1) bekezdés (második mondat)

⁶ Fleck - Gadó - Halmai - Hegyi - Juhász - Kis - Körtvélyesi - Majtényi - Tóth 2011. 61-77., Hack 2011., Halmai 2018.

szövegezésében több ízben is megjelenik annak a kereszténység mellett való elköteleződése.

A politikai vezetők döntéseiket vagy adott álláspontjukat a *“keresztény kultúra védelmével”* indokolják. Az pedig, ha az állam képviselői állást foglalnak a keresztény kultúra mellett, a világnézeti semlegesség követelményével összefüggésben két alapkérdést vethet fel.

Az első ezek közül, hogy valóban szükséges-e (akár morális, akár a magyar alkotmányos rendszer, akár a nemzetközi jog szempontjából) az állam semlegességének követelménye? Magyarországon a semlegesség elvéről szóló szakmai vita alapvetően az 1990-es években zajlott.⁷ A disputa középpontjában azonban ekkor sem a semlegesség elvének szükségszerűsége, hanem inkább tartalmának mibenléte és gyakorlati megvalósíthatóságának lehetősége álltak. A szakmai vitákat gyakorlati szinten döntötte el az Alkotmánybíróság, amikor a 4/1993. (II. 12.) határozatában az állam kötelezettségévé tette a világnézeti semlegességet. Az Alkotmánybíróság és a jogirodalom egységes abban, hogy a semlegesség követelményét a véleményszabadsághoz való jogból, a vallásszabadságból és a diszkrimináció tilalmából vezették le.⁸ Habár – ahogy azt a dolgozat korábban említette – az Alaptörvény újdonságot hozott abban a tekintetben (is), hogy már annak elfogadásakor is helyet kaptak benne a kereszténységre utaló rendelkezések, az AB gyakorlata alapján a semlegesség követelményének érvényessége az Alaptörvény hatálybalépését követően sem változott.⁹

Adott azonban egy másik kérdés is: létezik-e a vallásnak olyan része, amelyik elválik annak hitbéli tartalmától.¹⁰ Amennyiben ugyanis elfogadjuk, hogy lehet a vallási tanoknak olyan tartalma, ami a szoros világnézeti kötődéstől elválik, és pusztán kulturális elemként is meghatározható, úgy elképzelhető az, hogy az állam ezeknek a kulturális elemeknek az érvényesítésével bizonyos, eredendően vallási meggyőződéshez kötődő szimbólumokat, nézeteket emelhet ki a versengő felfogások közül anélkül, hogy ezzel sértené a világnézeti semlegesség követelményét.

Az Alaptörvény több jogirodalmi értelmezése is a kulturális, tradicionális, nem pedig vallási elkötelezettséget emelte ki.¹¹ Schanda Balázs értelmezése szerint a *“keresztény kultúra”* védelme nem jelenti a keresztény hit, vagy általában a keresztény kultúra

⁷ Kis 1992., Huoranszki 1993., Paczolay Péter 1993., Bragyova 1993.

⁸ Az egyenlő méltóság elvéből vezeti le a semlegesség követelményét Kis János (Kis 1992.), Ronald Dworkin (Dworkin 2001.) és John Rawls (Rawls 1996. 137.) is. Többek között Schanda Balázs (Schanda 2017.) és Györfi Tamás (Györfi) a vallásszabadsághoz való jog biztosítékát látják a semlegesség követelményében. A magyar Alkotmánybíróság szintén a lelkiismereti és vallásszabadságból eredeztette, és mondta ki azt a követelményt, miszerint az államnak semlegesnek kell lennie (4/1993. (II. 12.) AB határozat).

⁹ 6/2013. (III. 1.) AB határozat [128], [129], [142], [149]

¹⁰ Ezt a kérdést vetett fel Csink Lóránt és Fröhlich Johanna az Alaptörvény megszületésekor, abban a formában, hogy az Alaptörvényben található vallási utalások tekinthetőek-e pusztán kulturális tartalomnak. Csink – Fröhlich 2012. 114-121.

¹¹ Schanda 2018a, Fekete 2019. 81., 83,

melletti elköteleződést, hanem a kereszténység által létrehozott kultúra (amibe beletartoznak például az alapvető szabadságjogok) védelmét jelenti.¹² E megközelítések szerint az alapvető jogok elterjedése a kereszténységnek köszönhető,¹³ így a keresztény kultúra alkotmányos szintű említése nem jelent mást, mint a szabadság melletti elköteleződést.¹⁴

Más olvasat szerint a keresztény elemek a vallásellenes szocialista rendszer alóli felszabadulás kompenzálásaként, valamint az új politikai-társadalmi rendszer és az állam önállóságának igazolásaként jelennek meg az alkotmányszövegben.¹⁵

Ez, a vallás kultúrává vált tartalma, jelentheti tehát azt a vékony kötelet, amelyen a keresztény hagyományait érvényesíteni kívánó államok a vallásszabadsághoz való jog, az egyenlőség követelménye, valamint a véleménynyilvánítás szabadsága és az ezeket biztosító világnézeti semlegesség fölött, azok érintetlenül hagyásával táncolhatnak.

2. Vallás vagy kultúra?

A dolgozatban használt kultúra fogalom nem a társadalomtudomány által alkotott meghatározásból indul ki, hanem szorososan összekapcsolódik a jelen dolgozat által felvetett alapjogi problémával. A tanulmány célkitűzése, hogy meghatározza, létezik-e olyan eleme egy adott vallásnak (magyarországi körülmények között vizsgálva a kereszténységnek), ami kívül esik a vallásszabadsághoz való jogon, és kizárólag kulturális szereppel bír. Ezáltal pedig kívül esik az alapjogi jogviszony és az alapjogi bírászkodás körén is. A dolgozat ezt, a vallásszabadság alapjogán és emiatt az alapjogi igényérvényesítés lehetőségének körén is kívül eső, a nemzetek tradíciójában, hagyományában testet öltő, az állam által érvényesíteni vagy népszerűsíteni kívánt tartalmat nevezi kultúrának. A dolgozat tehát azt vizsgálja, hogy az alapjogok engednek-e az államnak mozgásteret arra, hogy az ország történelmi és/vagy többségi vallását annak kultúrává vált elemein keresztül kiemelt védelemben részesítse. A jelen kutatás elsősorban a magyar állam mozgásterét kívánja ezen a területen behatárolni. Mivel pedig az alapjogok által kijelölt határokat leginkább az alapjogi bírászkodást végző szervek gyakorlatán keresztül lehet kijelölni, így a magyar Alkotmánybíróság és az Emberi Jogok Európai Bíróságának gyakorlatát vizsgálva próbálja azonosítani a vallás kultúrává vált részének az állam által szabadon érvényesíthető elemeit. A tanulmány azokat az alapjogi bírászkodásban felmerült eseteket vizsgálja, amelyekben az állam igényt formál arra, hogy a vallási eredetű "saját kultúráját" vagy "történelmi hagyományait" érvényesítse.

¹² Schanda 2018a., Schanda 2020a. 55-72.

¹³ Zakariás 2019. 101., Frivaldszky 2014. 18-19.

¹⁴ Schanda 2018a., Schanda 2020b. 178-179., Schanda 2020a. 62., 65., 66.

¹⁵ Fekete 2012. 82., 84.

A dolgozat – habár maradhatna “semleges”– adottnak veszi, hogy a magyar (és az európai) viszonyok között a történelmi és többnyire a többségi vallás is a kereszténység. A tanulmányt valós közéleti vita ihlette, és kifejezett célja, hogy az adott alkotmányjogi problémát úgy szemléltesse, hogy annak nem csak elvont, hanem gyakorlati jelentősége is látható legyen. Ezért a dolgozat nyelvezete és vizsgálódása – bár általános következtetések is levonhatóak belőle – a valós körülményeket tükrözi és nem absztrahálja azokat.

A dolgozat három részre tagolódik. Először azokat az eseteket ismerteti, amelyek azt mutatják meg, hogy az Alkotmánybíróság és az EJEB gyakorlata alapján melyek azok a területek, ahol az állam szabadon érvényesítheti a vallás kultúrává vált tartalmát. Másodszor, vizsgálja azokat az eseteket, ahol a két bíróság gyakorlata eltér egymástól. Harmadszor pedig két olyan tipikus színterét mutatja be az alapjogi konfliktusoknak, amelyek esetében mindkét bíróság gyakorlata alapján úgy tűnik, hogy az államnak igen csekély mozgástere marad a többségi vallás, akár kulturális tartalomként való érvényesítésére.

3. Amit szabad

3.1. A magyar Alkotmánybíróság szerint...

A kultúra és a vallás viszonyával a magyar Alkotmánybíróság viszonylag korán, már 1992-ben foglalkozott.¹⁶ Az indítványozók a vallásos magyarországi zsidóság képviselőiként támadták a Munka Törvénykönyvét (Mt.). Az AB szerint a vasárnapi pihenőnap, habár gyökerei valóban a keresztény vallásra vezethetőek vissza, mára elvesztette vallási jelentőségét és kulturális kérdéssé, szokássá vált. Az Alkotmánybíróság érvelése szerint, annak ellenére, hogy a munkaszüneti napok a keresztény kultúrkörbe tartozó államoknál a kereszténységhez kapcsolódnak, ez a kapcsolódás csak viszonylagos és történetileg változó. Az Mt. által munkaszüneti nappá nyilvánított ünnepeket pedig – vallástól függetlenül – a társadalom túlnyomó része ünnepnek tartja. Az AB ezután azzal folytatja érvelését, hogy a keresztény kultúrkörbe tartozó államok esetében is eltér, hogy a kereszténység melyik ünnepeit nyilvánítja munkaszüneti nappá (pl. Nagyboldogasszony napja). Habár ezek vallási tartalmát az AB kifejezetten említi, mégis a gondolatmenetet akként összegzi, hogy a keresztény ünnepek munkaszüneti nappá nyilvánítása nem vallási, hanem társadalmi és gazdasági elvárásokon nyugszik.¹⁷ Vagyis a testület 1993-ban született döntésében kifejezetten nyitva hagyja annak a lehetőségét, hogy a társadalmi elvárásokhoz igazodva, akár a

¹⁶ 10/1993. (II. 27.) AB határozat, ABH 1993, 105.

¹⁷ Schanda 2018b. [24].

keresztény valláshoz szorosabban kötődő ünnepeket is munkaszüneti nappá nyilváníthat az állam.

Tizenhét évvel a döntés után ismét – ezúttal diszkriminációs szempontból – az AB elé került a húsvéthétfő és a karácsonyi ünnepek munkaszüneti napként való szabályozásának a kérdése. A testület ebben a döntésében két határvonal közé szorította az állam mozgásterét a munkaszüneti napok kijelölése kapcsán: nem részesíthet egyetlen vallást sem “kizárólagosan kivételezett” elbánásban, és nem akadályozhatja egyetlen vallás híveit sem hitük szabad gyakorlásában. Amíg tehát az állam nem akadályoz senkit hitének szabad gyakorlásában (nem sérti a vallásszabadságot), és csak kivételezett és nem kizárólagosan kivételezett elbánásban részesíti például a keresztény vallást, vagy annak kultúrává vált elemeit, úgy tűnik, hogy azon az határon belül mozog, ami az Alkotmánybíróság indokolásából következően még az alkotmánynak (így a világnézeti semlegesség követelményének) megfelel.¹⁸

3.2. És az EJEB szerint...

A kultúra és a vallás kapcsolódásáról vagy éppen elválásáról szóló talán legismertebb és legtöbbször hivatkozott vita,¹⁹ az olasz állami bíróságok után az Európai Emberi Jogok Bíróságát is megjárta *Lautsi ügy*. Az ismert jogvita alapja, hogy Soile Lautsi kiskorú (tizenegy és tizenhárom éves) gyermekei olyan olasz állami iskolában jártak, ahol az osztályterem falára kereszt volt kifüggesztve. Az olasz állam (és a Lautsi keresetét elutasító állami bíróságok) érvelése éppen azon alapult, hogy a keresztet kulturális, a vallási tartalmától elvált szimbólumként értelmezték. E megközelítés szerint a kereszt az olasz demokratikus kultúra alapvető értékeit jeleníti meg, éppen úgy, ahogy például a nemzeti zászló. A kérelmező ezzel szemben amellet érvelt, hogy a kereszt nem az olasz kultúra, hanem a katolikus kereszténység értékeit szimbolizálja. Azt, hogy az ügy mennyire megosztó volt, kifejezi, hogy az EJEB héttagú tanácsa az Egyezmény megsértését állapította meg, majd a Nagykamara megváltoztatta a döntést, és nem állapított meg egyezményesértést. A Nagytanács annak ellenére, hogy a keresztet valláshoz kötődő szimbólumnak minősítette, az osztályteremben elhelyezett feszületet nem találta egyezményesértőnek, mivel az passzív szimbólum,²⁰ jelenléte nem függ össze a kereszténységgel kapcsolatos kötelező tanítással,²¹ valamint Olaszország más vallások számára is nyitott iskolai körülményeket teremt²². Ezekből megállapítható, hogy a semlegességet nem sértő “*valláson kívüli vallási elem*” (még ha az EJEB ezt kifejezetten

¹⁸ 1065/B/2007. AB határozat, ABH 2010, 1734.

¹⁹ Varsányi 2010 88-94, Koltay, Itzcovich 2013, Mcgoldrick 2011. 451-502., Ringhelm 2012. 283-386.

²⁰ Lautsi and Others v. Italy, Application no. 30814/06, 72.

²¹ Lautsi 74.

²² Uo.

nem kulturális, hanem vallási szimbólumnak is tekinti) jellemzői: passzív, nem függ össze a vallás kötelező jellegű tanításával és a közeg, amiben helyet kap, pluralista.²³

Mind az Alkotmánybíróság, mind az EJEB gyakorlata abba az irányba mutat, hogy az olyan passzív szimbólumok, szimbolikus állami aktusok, szabályok területén, amelyek nem gördítenek az egyének alapjoggyakorlása elé konkrét korlátokat, az államnak szabad mozgástere van arra, hogy a történelmi valláshoz kötődő jelképeket használja és a hagyományokat érvényesítse.

4. Amit szabad is, meg nem is

A jelen fejezet azokat az esetköröket tartalmazza, ahol valamelyik (vagy mindkét) alapjogi bíróság gyakorlata valamilyen módon korlátok közé szorítja az államot a vallási tartalmú kultúra érvényesítésében. Mivel – ahogyan azt a dolgozat bevezető része említi – az Alaptörvény több, a keresztény vallásra és kultúrára utaló rendelkezést tartalmaz, felmerül a kérdés, hogy tágult-e ezek hatására az állam mozgástere, amelynek keretein belül preferálhatja, kivételezett helyzetbe hozhatja a keresztény kultúrát. Az előző témakörben érintett alkotmánybíróági határozatok mind az Alaptörvény hatálybalépése előtt születtek, ezért ez a szempont ott nyilvánvalóan nem juthatott szerephez. A jelen fejezetben elemzett döntések némelyike ezzel szemben az Alaptörvény (és azok módosításainak) hatálybalépése előtt, némelyikük azt követően született. Éppen ezért a dolgozat, hogy plasztikussá váljon az Alaptörvény hatálybalépését követő változás, vagy éppen a változás hiánya, ezeket a döntéseket elkülönítve tárgyalja.

4.1. A magyar AB szerint

4.1.1 Az Alaptörvény előtt

A köztisztviselői eskü szövegének alkotmányosságát az indítványozók egyrészt az “*Isten engem úgy segítjen*” (választható) formula, másrészt maga az “eskü” szó használata miatt vitatták. Álláspontjuk szerint – mivel a Biblia tiltja az eskütételt – a szabályozás sérti a vallásszabadsághoz való jogukat és az állam világnézeti semlegességének követelményét is. Az Alkotmánybíróság a kötelező eskütétel előírását alkotmánykonformnak ítélte. A testület megítélés szerint mivel az Istenre utaló formula szabadon választható, és az esküt tevő bármilyen más, lelkiismereti meggyőződésének megfelelő szöveggel kiegészítheti a kötelező szöveget, annak feltüntetése a jogszabályi

²³ A többségi valláshoz kötődő jelképeket, jelképes aktusokat diszkriminációs szempontból vizsgálta az ENSZ vallásügyi megbízottja 1960-ban. Krishnaswami 1960. 33-34.

szövegben nem sérti a világnézeti semlegesség követelményét.²⁴ A köztisztviselői esküt kötelezővé tevő törvénymódosítást és az Alkotmánybíróság döntését ugyanakkor nem is azért érte bírálat, mert az kötelezően előírja az Istenre való fogadalomtételt, hanem önmagában azért is, mert a törvényhozó ezzel egy meghatározható világnézetet, vallási irányzatot emel ki a versengő felfogások közül.²⁵ Az AB döntésében nem foglalkozik azzal, hogy a keresztény vallási irányzathoz (az istenhívőkhöz) köthető záróformula egyedülként való feltüntetése és ezzel kiemelése – Bragyova András megfogalmazása szerint “sugalmazása”²⁶ – önmagában megfeleltethető-e a semlegesség követelményének. Ugyanakkor abból, hogy a vizsgált törvényi szakaszt nem találta sem a vallásszabadságot, sem a világnézeti semlegesség követelményét sértő rendelkezésnek, arra lehet következtetni, hogy a keresztény kultúrkörhöz vagy akár valláshoz köthető szöveg – amennyiben annak használata nem kötelező jellegű –, nem sérti a semlegesség követelményét.

A határozat indokolásában fontos szerepet kapott az az érv, hogy az eskü – habár az eredete valóban vallási – mára szekuláris kifejezéssé vált, elveszítette szakrális jellegét, tartalmilag ígéretnek, fogadalomnak minősül.²⁷ Balogh Elemér többek között ezen a ponton bírálta a többségi véleményt. Álláspontja szerint az egyén oldaláról az állam nem foglalhat állást az “eskü” szó szakrális jelentéstartalmának meghatározását illetően. Balogh Elemér különvéleményében azt hangsúlyozta, hogy az államnak (és itt az Alkotmánybíróságnak) nem csak azt kell figyelembe vennie, hogy a társadalomban általánosan milyen jelentéssel bír az “eskü” szó, hanem mérlegelnie kell, hogy az egyént, akinek vallási meggyőződésével ellentétes bármiféle eskütétel, milyen választásra kényszeríti az adott szabályozás. Vagyis a többségi határozat az állam és a többségi társadalom véleménye alapján állapította meg egy vallási eredetű, de napjainkra kultúrává vált fogalom szekularizált jellegét. Balogh Elemér pedig pontosan azt vitatta, hogy eldöntheti-e ezt az állam általános érvennyel, vagy biztosítania kell az alternatív megoldást azon polgárok számára, akik a többségtől eltérően a fogalom vallási eredetétől nem tudnak elvonatkoztatni.

4.1.2 Az Alaptörvény után

2015 márciusától a magyar Országgyűlés döntése szerint vasárnaponként a boltoknak (néhány kivételtől eltekintve) zárva kellett tartaniuk.²⁸ A “vasárnapi boltzár” az Országgyűlés kicsivel több, mint egy évvel később megszüntette. A boltzár eltörlése miatt fordult egy kiskereskedelemben dolgozó személy az Alkotmánybírósághoz.²⁹ Indítványában az L) cikkel (házasság, család védelme, gyermekvállalás támogatása)

²⁴ 47/2009. (IV. 21.) AB határozat ABH 2009. 341. 348-349.

²⁵ Köbel 2009., Szabó 2002.

²⁶ 47/2009. (IV. 21.) AB határozat ABH 2009. 341. 371.

²⁷ Ugyanerre a megállapításra jutott Schanda Balázs is egy 2006-os (vagyis az AB döntését megelőző) tanulmányában. Schanda 2006. 151-158.

²⁸ Az erről szóló törvény a kiskereskedelmi szektorban történő vasárnapi munkavégzést tiltotta.

²⁹ 3082/2018. (III. 5.) AB végzés.

összefüggésben kifejezetten hivatkozik a Nemzeti Hitvallás kereszténységre utaló rendelkezéseire. Az AB a panaszt visszautasította, mivel az nem tartalmazott határozott kérelmet. A többségi döntéshez ugyanakkor Varga Zs. András fűzött különvéleményt, aki szerint a vasárnapi pihenőnap olyan, a zsidó-keresztény hagyományokból kiforrott kulturális identitáselem, amelyet a testületnek a Nemzeti Hitvallásra tekintettel is érdemi vizsgálat tárgyává kellett volna tennie.³⁰

2014 decemberében az egyik legismertebb magyar közéleti hetilap „Nagy Harácsony” címlapszöveggel jelent meg, mögötte egy híres festménnyel, amely a szent családot ábrázolta, a család tagjainak arcképeit ugyanakkor aktuális közéleti szereplőkével cserélte fel, a kis Jézus helyén pedig egy halom aranypénz volt látható.³¹ Az indítványozó álláspontja szerint a címlap keresztény emberként megsértette személyiségi jogait és az emberi méltósághoz való alapjogát is. Az ügy végigjárta a hazai bírósági szervezetrendszer minden fokát, végül alkotmányjogi panasz formájában került a testület elé. Az AB megállapította, hogy a Kúria az Alaptörvénnyel összhangban értelmezte a véleménynyilvánítás szabadságát, amikor nem állapította meg az alperes személyiségi jogának megsértését. A többségi döntést ismét több olyan különvélemény kísérte, amelyek szerint az Alkotmánybíróság elmulasztotta a véleménynyilvánítás szabadságának a Nemzeti Hitvallással összhangban történő értelmezését, és a keresztény kultúra R) cikk szerinti, kötelező védelmének vizsgálatát.³²

Egy másik, hasonló ügyben született döntésben³³ az indítványozók (eredeti ügy felperesei) panaszukat arra alapították, hogy keresztény emberekként sértette az emberi méltósághoz fűződő jogukat és vallásszabadságukat, hogy az (az eredeti ügyben) alperesek – előadásuk keretében – egyikük áldoztatást imitálva egy „abortusztabletta” feliratú zacskóból fehér tablettát helyezett a másik két alperes nyelvére a „Krisztus teste” kijelentés kíséretében. Az ügyben az Alkotmánybíróság felhívja a Nemzeti Hitvallás keresztény utalásait, de csak annyiban hivatkozik rájuk, hogy az Alaptörvény nem csak a kisebbségi, hanem a többségi vallás számára is ugyanolyan mértékű jogvédelmet (és nem kisebbségi) biztosít.³⁴

³⁰ 3082/2018. (III. 5.) AB végzés [25] [27]. Egy 2020-as, az alkotmányjogi panasz visszautasításáról szóló döntéshez fűzött párhuzamos indokolást jegyző alkotmánybírák szintén azt kifogásolták, hogy az Alkotmánybíróság nem állapította meg, hogy az Alaptörvény által védeni rendelt keresztény kultúrába illeszkedő vallások megítélése különbözik azokétól, amelyek ettől a bibliai hagyománytól eltérő értékeket képviselnek: 3049/2020. (III. 2.) AB határozat [36]-[40].

³¹ 7/2021. (II. 19.) AB határozat

³² 7/2021. (II. 19.) AB határozat [102] [138] [139].

³³ 6/2021. (II. 19.) AB határozat

³⁴ 6/2021. (II. 19.) AB határozat [28].

4.2. Az EJEB szerint

A magyar köztisztviselői esküről szóló ügyhöz hasonló konfliktus kapcsán járt el az EJEB Buscarini és mások San Marino elleni ügyében, ahol azt vizsgálta, hogy megfelel-e az Egyezménynek, hogy San Marinóban a megválasztott képviselőknek a “Szent Evangéliumokra” kellett esküt tenniük.³⁵ A bíróság vizsgálatában a “Szent Evangéliumok” szövegrészt helyezte fókuszba, és a kormány érvelése ellenére – ami az ország történelmén, keresztény kultúráján alapult – megállapította, hogy az előírás nem szükséges egy demokratikus társadalomban. Ugyanakkor az “eskü” szónak a Bibliára való utalás nélküli használatáról nem foglalt állást.

A Sekmadienis Ltd., egy ruházati termékeket forgalmazó litván cég, Jézussal és Máriával reklámozta termékeit.³⁶ A plakátokon Jézus és Mária külön és együtt voltak láthatóak, a reklámok szövege pedig ezt és ehhez hasonló szövegeket tartalmazott: “*Jézus, micsoda nadrág*”. A litván Állami Fogyasztóvédelmi Hatóság megállapította, hogy a reklámok sértik a reklámozási törvény azon rendelkezését, amely tilalmazza a közérkölcset sértő reklámokat. A Sekmadienis Ltd. a nemzeti jogorvoslatok kimerítését követően az EJEB-hez fordult. A Kormány érvelésének alapja az volt, hogy Litvánia hagyományosan keresztény ország, a lakosság túlnyomó része keresztény vallású, és az ő vallási érzékenységüket sértették a plakátok. Az EJEB az ügyben – habár többször utal az állam vélemény szabadsággal és különösen a reklámok szabályozásával kapcsolatos széles mérlegelési szabadságára³⁷ – megállapította, hogy a közérkölcse védelme nem tükrözhet kizárólag egyetlen hagyományon alapuló elveket, továbbá a jogok kisebbség általi gyakorlása nem függhet a többség elfogadásától.³⁸

Az Otto-Preminger-Institute ügyben a bíróság azt vizsgálta, hogy megfelelt-e az Egyezménynek az osztrák hatóságok intézkedése, amellyel megtiltották egy keresztény értékeket sértő, blaszfém film nyilvános levetítését. A bíróság megállapította, hogy a vallás társadalmi jelentésére vonatkozó egységes európai koncepció hiánya miatt az osztrák állam nem lépte túl a korlátozás szükségességének és mértékének megállapítására való tág mérlegelés szabadságának terjedelmét.³⁹ Az EJEB továbbá a korlátozást alátámasztó érveként veszi figyelembe, hogy a film olyan régióban került volna levetítésre, amelyben a lakosság döntő többsége római katolikus vallású. Tehát az állam ezen a ponton a többségi kultúra és a többségi vallás védelmével a mérlegelési szabadság által biztosított mozgásterében érvényesítheti a nemzeti kultúráját, identitását.

³⁵ Buscarini and Others v. San Marino, Application no. 24645/94.

³⁶ Sekmadienis Ltd. v. Lithuania, Application no. 69317/14, Judgment of 30 January 2018. Sekmadienis Ltd. 80., 82. Human Rights Monitoring Institute 2018.

³⁷ Sekmadienis Ltd 71, 73. Az állam véleménynyilvánítás szabadságával kapcsolatos széles mérlegelési szabadságáról lásd még: *Handyside v. United Kingdom* Judgment of 7 December 1972., *Markt Intern Verlag GMBH and Klaus Beermann v. Germany* Judgment of November 20 1989. Bauer 2018.)

³⁸ Strasbourg observers 2018.

³⁹ Otto-Preminger-Institute 56., ld. Letsas 2012. 245.

A vallás kinyilvánításának jelentése ugyanis az EJEB értékelése szerint időtől és kontextustól függően változik.⁴⁰

A köztisztviselői, közfeladatok ellátáshoz kapcsolódó eskütételben elhelyezett szakrális utalások esetében tehát az államok mozgásteret már szűkebbre szabott, mint a szimbólumok esetén. Még szűkebb az állam mozgásteret azokban az esetekben, amikor a többségi kultúrát vagy vallást bíráló vélemények visszaszorításáról van szó. Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény kereszténységre utaló rendelkezéseinek hatálybelépését követő gyakorlatáról pedig összességében megállapítható, hogy alapvetően nem változott meg a testület működése óta kimunkált dogmatikai rendszere. Éppen ez az, amit a különvéleményt vagy párhuzamos indokolást jegyző alkotmánybírák rendre számon kérnek a többségi határozatot jegyző kollégáikon.

5. Amit nem szabad

Az Alkotmánybíróság és az EJEB gyakorlata azonos irányba mutat, abban a tekintetben, melyek azok a területek, amelyeken úgy tűnik, hogy egyik alapjogi bíraskodást végző szerv sem ad teret annak, hogy bármelyik vallást – akár annak kulturális tartalmára, funkciójára tekintettel – az állam kiemelten kezelje.

5.1. Tanterv

A magyar Alkotmánybíróság először a közoktatással kapcsolatosan fogalmazta meg és vezette le az Alkotmány szövegéből a világnézeti semlegesség követelményét.⁴¹ A testület az ismeretek objektív, toleráns közvetítését elvárja az egyházi iskoláktól is, ugyanakkor az állami intézmények esetében leszögezi, hogy azok vallási tanítások igazságáról nem foglalhatnak állást, azaz vallási kérdésekben semlegesnek kell lenniük. Az iskola tantervét, szervezetét és felügyeletét az államnak úgy kell kialakítania, hogy a tanulóknak a vallási, illetve világnézeti információkat és ismereteket „*tárgyilagosan, kritikusan és pluralista módon közvetítsék*”. Az állami iskoláktól elvárt semlegesség tehát az oktatott tananyagra, az információátadásra vonatkozik. Ugyan a magyar Alkotmánybíróság ezzel kapcsolatos indítványt nem bíralt el az alkotmányjogi panasz bevezetése óta, az 1993-ban megállapított elvi tételek egészen szűk mozgásteret

⁴⁰ Ugyanezt a tételt ismétli meg a bíróság, amikor amellel foglalt állást, hogy a muzulmán vallású gyerekek részére is előírt, koedukált úszásban való részvételi kötelezettséggel Svájc nem sértette meg az Emberi Jogok Európai Egyezményét. Lásd: *Osmanoğlu and Kocabaş v. Switzerland*, Application no. 29086/12, Judgment of 10 January 2017., 88. és *Murphy Írország elleni ügye*, Application no. 44179/98, Judgment of 10 July 2003.

⁴¹ 4/1993. (II. 12.) AB határozat, ABH 1993 48. Később ezt a követelményt a testület több ízben is megerősítette, lásd például: 18/1994. (III. 31.) AB határozat ABH 1994 88, 17/2017. (VII. 18.) AB határozat.

szabnak az állam számára a keresztény értékrend becsempészésére az állami iskolákban oktatott tananyagba.

Ugyanígy az egyik olyan esetkör, amelyben az EJEB is szűk teret enged az államok mérlegelési szabadságának, a tanterv tartalma. A Grzelak család három tagja (anya, apa, gyermek) kérelmezőként az EJEB-hez fordult,⁴² mivel Mateusz Grzelak (gyermek) egészen az általános iskola első osztályától a gimnázium utolsó osztályáig nem kapott jegyet vallás/etika tantárgyból. Ennek oka az volt, hogy szülei kérésére nem kívánt részt venni a vallási oktatáson. Hasan és Eylem Zengin, valamint Mansul Yalcin és mások Törökország elleni ügyeiben⁴³ a bíróság azt vizsgálta, hogy az Egyezményvel konform-e a középiskolában az “összehasonlító valláskultúra és etika” című tantárgy tananyaga. A kérelmezők szerint ugyanis a tananyag a többségi iszlám felfogás alapján volt összeállítva, és nem helyezett hangsúlyt az ő alevi hitükre. Az EJEB megállapította, hogy az állami oktatásnak objektívnek kell lennie, és a pluralizmus és a semlegesség elveit tiszteletben kell tartania.⁴⁴ Hasan and Eylem Zengin ügyeiben pedig kifejezetten nevesítette, hogy az a tény, hogy a török népesség többsége iszlám vallású, nem mentesíti az államot a semleges oktatás kötelezettsége alól.⁴⁵ A bíróság mind a három ügyben megállapította az Egyezmény megsértését.

Folgero és mások Norvégia elleni ügyében svájci szülők sérelmezték, hogy gyermekeiknek a “Kereszténység, vallás, filozófia” című tantárgyat tanítják állami iskolában. A bíróság szerint önmagában az tény, hogy a kereszténységnek az oktatásban kiemelt szerepe van, nem tekinthető a pluralizmus és az objektivitás elveitől való eltérésnek.⁴⁶ Az EJEB megállapította, hogy a kereszténység Norvégia nemzeti történelmében és a hagyományokban betöltött szerepére tekintettel a mérlegelési szabadság körébe esik a tanterv meghatározása.⁴⁷ Ugyanakkor a konkrét eset tekintetében mégis megállapította az egyezmény sértést, mivel a tanterv nem csupán mennyiségében különbözteti meg a kereszténységet, hanem minőségbeli különbséget is éreztet a többi vallással szemben.

5.2. Egyházi szabályozás, nyilvántartásba vétel

Szintén azonos irányba mutat a magyar Alkotmánybíróság és az EJEB gyakorlata abban a tekintetben, hogy sem a történelmi előzmény, sem a felekezeteknek az adott társadalomban betöltött szerepe nem igazolhatja az egyházak megkülönböztetését.

⁴² Grzelak v. Poland, Application no. 7710/02, Judgment of 15 June 2010.

⁴³ Hasan and Eylem Zengin v. Turkey, Application no. 1448/04, Judgment of 9 January 2008; Mansul Yalcin And Othe. v. Turkey, Application no. 21163/11, Judgment of 16 September 2014. Az ügyek összevetését lásd: BENFQUIH 2014.

⁴⁴ Hasan and Eylim Zengin 68., Mansul Yalcin 70-71.

⁴⁵ Hasan and Eylem Zengin 63.

⁴⁶ Folgero and Others v. Norway, Application no. 15472/02 88.

⁴⁷ Folgero and Others v. Norway, Application no. 15472/02 89.

A magyar Országgyűlés 2011-ben új egyházügyi törvényt fogadott el. A szabályozás szerint az egyházügyi törvény mellékletében felsorolt összesen tizennégy felekezet (bevett egyházak) közé nem tartozó közösségek elveszítik egyházi státuszukat.⁴⁸ Az egyházi jogállásukat elvesztő felekezetek közül többen az EJEB-hez fordultak.⁴⁹ A magyar egyházügyi törvénynek az egyházak elismerésére, illetve nyilvántartásba vételére vonatkozó szabályozása egyezményesértőnek bizonyult, mégpedig azért, mert a kérelmezők a bevett egyházakhoz képest eltérő bánásmódban részesültek, és ezáltal a hatóságok nem tettek eleget a semlegesség követelményének.⁵⁰

Az EJEB ezen túlmenően is számos döntésében állapította meg az egyezményesértést olyan ügyekben, amelyekben a hatóságok elmulasztották a vallási felekezetek egyenlőként való kezelését.⁵¹ Egy egészen friss, 2021-es határozatában megerősítette, hogy az egyházi elismerés olyan terület, ahol nincs helye az állam többségi vallási kultúrája érvényesítésének. Az Ancient Baltic Religious Foundation “Romuva” vallási felekezetet a litván parlament (Seimas) nem ismerte el, így nem nyerték el az “elismert egyház” státuszát.⁵² A litván kormány érvelésében elhangzik, hogy a pogány vallások a legtöbb katolikus európai országban nem élveznek privilégiumokat. A Bíróság elfogadta a kérelmező azon érvelését, hogy állami elismerés megtagadásának az oka a vallási nézetein alapuló diszkrimináció. Mivel a kérelmező felekezet vallási egyesületként be volt jegyezve, és a vallási tevékenységét egyetlen hatóság sem kérdőjelezte meg korábban, a Bíróság nem fogadta el az állam érvét sem, ami szerint a “Romuva” valójában nem vallási közösség, és kifejezetten megállapította, hogy a *“Seimas által elvégzett értékelés lényegében a kérelmező egyesület hitének legitimitását és e hit kifejezésének módját kérdőjelezte meg, ... ami összeegyeztethetetlen az állam semlegességének és pártatlanságának követelményével”*. Leszögezte továbbá, hogy a többségi vallás léte és az érintett vallással való esetleges feszültsége nem szolgálhat az elismerési kérelem megtagadásának észszerű és objektív indokául, az állam mérlegelési szabadságának terjedelme pedig nem függhet az érintett vallás természetétől.

⁴⁸ Habár a szabályozás és annak története a semlegesség szempontjából is külön vizsgálat tárgya lehetne, a dolgozat szűkebb témája (a terjedelmi korlátokra is tekintettel) nem teszi lehetővé ennek mélyebb tárgyalását.

⁴⁹ Magyar Keresztény Mennonita Egyház and Others v. Hungary, 76.

⁵⁰ Mink 2014., Uitz 2011., Schanda 2014., Uitz 2017.

⁵¹ Magyar Keresztény Mennonita Egyház, Moscow Branch of the Salvation Army, Case of Jehovah’s Witnesses of Moscow, Church of Scientology Moscow, Case of Jehovah’s Witnesses of Moscow.

⁵² A litván szabályozás szerint a vallási felekezetek három kategóriában működhetnek, mindegyik kategóriába tartozó felekezet rendelkezik jogi személyiséggel, a tradicionális és az állam által elismert felekezetek ugyanakkor rendelkeznek bizonyos privilégiumokkal. A nem tradicionális felekezetek kérelmezhetik az állam általi elismerést, amiről végső soron a litván parlament, a Szejm dönt.

6. Konklúzió

A világnézeti semlegesség követelménye és a hozzá szorosan kötődő alapvető jogok felett (vagyis azokat nem érintve), a keresztény vallás bizonyos tartalmi melletti elköteleződéssel végzett tánc olyan, mint a kötéltánc. A hozzá nem értők könnyen megüthetik magukat benne, de a kevés, gyakorlott, tehetséges kötéltáncos viszonylag stabilan – ámde nem teljesen veszélytelenül – végezheti a mutatványt.

Az EJEB és a magyar Alkotmánybíróság által kirajzolt biztonságos terepe a kultúra érvényesítésének a szimbólumok, jelképes aktusok állami alkalmazása. Ezeknek az aktusoknak passzívoknak kell lenniük, onnantól kezdve ugyanis, hogy az egyénektől bármilyen tevőleges magatartást várnak el vagy tiltanak meg, a kötéltánc veszélyessé válik. A kötelező eskü előírása, a szólásszabadság korlátozása a többségi kultúra védelme érdekében olyan területek, ahol sem az Alkotmánybíróság, sem az EJEB nem fogadja el fenntartások nélkül az állam hagyományaira alapított érvelését, hanem még ha az ország kultúrája kisebb-nagyobb súllyal érvként használható is, a korlátozásnak meg kell felelnie az érintett alapjogra irányadó sztenderdeknek. A közoktatásban alkalmazott tanterv és a különböző vallási felekezetek jogállása pedig azok a szabályozási területek, ahol az államnak objektív szempontok alapján kell az ország történelmi kultúráját és vallását a versengő világnézetekkel együtt érvényesítenie.

Felhasznált irodalom

Nicolas Bauer: How to Reconcile Freedom of Expression and Religious Freedom? <https://eclj.org/free-speech/echr/comment-concilier-les-liberts-dexpression-et-de-religion-> (2021- 07. 01.)

Bragyova András: Semlegesség – pártatlanság – elfogulatlanság. *Politikatudományi Szemle* 1993/3. 135-145.

Yousra Benfquih: Mansur Yalçın v. Turkey: religious education and the (easy) way out 2014 <https://strasbourgobservers.com/2014/10/10/mansur-yalcin-v-turkey-religious-education-and-the-easy-way-out/> (2021. 06.04.)

Csink Lóránt – Fröhlich Johanna: Egy Alkotmány margójára (Gondolat, Budapest 2012)

Drinóczi Tímea: A vallásszabadság és egyházalapítás az alkotmányos párbeszéd tükrében. *JURA*, 2014/2.

Ronald Dworkin: *Sovereign Virtue* (Cambridge: Harvard University, 2001).

Fekete Balázs: Az európai alkotmánypreambulom. (ELTE Eötvös Kiadó, Budapest 2019)

Fleck – Gadó – Halmai – Hegyi – Juhász – Kis – Körtvélyesi – Majtényi – Tóth: Vélemény Magyarország alaptörvényéről. *Fundamentum* 2011. 1. szám, 61-77.

Frivaldszky János: Az emberi személy és annak méltósága jogfilozófiai perspektívában - különös tekintettel a jogalanyisághoz és az élethez való jog aktuális kérdéseire. *Acta Humana* 2014/1.

Gyórfi Tamás: Az állam semlegességének elve az alkotmányjogban. http://jesz.ajk.elte.hu/gyorfi15.html#_ftn1 (2021. 06.05.)

Hack Péter: „Legyen béke, szabadság és egyetértés!” https://www.hetek.hu/belfold/201103/hack_peter_irasa_az_alkotmanytervezetrol 2011 (2021. 06.04.)

Halmai Gábor: Fidesz and Faith: Ethno-Nationalism in Hungary. <https://www.printfriendly.com/p/g/mwhhcT> (2021. 06.04.)

Human Rights Monitoring Institute: A "Jézus farmerben" ügy: amikor merő szeszélyből korlátozzák a véleményszabadságot. 2018 <https://www.liberties.eu/hu/stories/litvania-velemenyszabadsag/14127> (2021. 06. 04)

Huoranszki Ferenc: Mivel nem azonos a semlegesség? *Politikatudományi Szemle*, 1993/3. 124-128.

Giulio Itzcovich: One, None, and One Hundred Thousand Margins of Appreciations: The Lautsi Case. *Human Rights Law Review*, 2013.

Kis János: Az állam semlegessége. (Kalligram, Pozsony, 2015)

Kis János: Az állam semlegessége. *Politikatudományi Szemle*, 1992/2. 5-52.

Koltay András: Európa és a feszület jele. A Lautsi and others v. Italy ügy alapvető kérdéseiről. http://real.mtak.hu/102789/1/Jobbagyi_Gabor_javitott_Koltay_Andras.pdf (2021. 06. 04.)

Arcot Krishnaswami: Study of Discrimination in the Matter of Religious Rights and Practices. https://www.ohchr.org/documents/issues/religion/krishnaswami_1960.pdf (2021. 06. 04.)

Köbel Szilvia: A köztisztviselői eskü és a lelkiismereti szabadság. *Fundamentum* 2009/4. 117-133.

Will Kymlicka: Liberal Individualism and Liberal Neutrality. *The University of Chicago Press*, 1989/4. 883-905.

George Letsas: Right not to be offended in one's religious beliefs. In: Lorenzo Zucca – Camil Ungureanu: Law, state and religion in the New Europe: Debates and dilemmas (Cambridge 2012) 239-260.

Dominic McGoldrick: Religion in the European Public Square and in European Public Life – Crucifixes in the Classroom? *Human Rights Law Review* 2011. 451-502.

Mink Júlia: A vallásszabadság a vélt közérdek oltárán. *Fundamentum*, 2014. 3. szám, 85-99.

Paczolay Péter: Az állam semlegességének mítosza? *Politikatudományi Szemle*, 1993/3. 129-134.

John Rawls: *Political Liberalism*. (New York: Columbia University Press, 1996)

Julie Ringhelm: Rights, religion and the public sphere: the European Court of Human Rights in search of a theory? In: Lorenzo Zucca – Camil Ungureanu: *Law, state and religion in the New Europe: Debates and dilemmas* (Cambridge 2012) 283-386.

Schanda Balázs: A világnézeti semlegesség jogi szemmel. *Magyar Szemle* 2017/7.

Schanda Balázs: Az eskü a mai magyar közjogban. *Iustum Aequum Salutare* 2006/3-4. 151-158.

Schanda Balázs: Magyarország keresztény kultúrájáról. Pázmány Law Working Papers, 2018/8 http://plwp.eu/files/2018/PLWP_2018-08_Schanda.pdf (2018a)

Schanda Balázs: A gondolat, a lelkiismeret és a vallás szabadsága. *Internetes Jogtudományi Enciklopédia (IJOTEN)* 2018. (2018b)

Schanda Balázs: Romboló bírói aktivizmus vagy a vallásszabadság győzelme? Néhány megjegyzés a Magyar Keresztény Mennonita Egyház és mások v. Magyarország ügyben 2014. április 8-án hozott ítélethez. *Pázmány Law Working Papers* 2014/07.

Schanda Balázs: Hungary's Christian Culture as Subject of Constitutional Protection. *Studia z Prawa Wyznaniowego* 2020/23. 55-72. (2020a)

Schanda Balázs: Vallásszabadság, közjő, keresztény kultúra. *Acta Humana* 2020/3. (2020b).

Strasbourg observers: *Sekmadienis Ltd. v. Lithuania: Can Religious Figures Be Featured in Commercial Advertising?* 2018.

<https://strasbourgobservers.com/2018/03/13/sekmadienis-ltd-v-lithuania-can-religious-figures-be-featured-in-commercial-advertising/> (2021. 06.04.)

Szabó Máté Dániel: Alkotmányossági kérdések a köztisztviselői eskü záradékával kapcsolatban. *Fundamentum* 2002/1. 111-116.

Uitz Renáta: A lelkiismereti és vallásszabadság az Emberi Jogok Európai Bíróságának gyakorlatában – a Kokkanikis-ítélettől az állami semlegesség követelményéig. *Állam- és Jogtudomány* 2017/4. 106-116.

Uitz Renáta: "Hogy ki az egyház és ki nem." Láttelelet a magyar állam és az egyházak viszonyáról. *Fundamentum*, 2011. 3. szám, 23-40.

Varsányi Benedek: Az erősebb "nem" jogán? *Fundamentum* 2010/4. 88-94.

Zakariás Kinga: Az emberi méltósághoz való alapjog. Doktori értekezés (Pázmány Press, Budapest 2019)

WALKING A TIGHTROPE

The concept of Christian culture and the ideological neutrality

Since the Fundamental Law came into effect (and since its seventh amendment), social and professional debates have been widespread whether the Constitutional Court's requirement of state neutrality has changed. Although professional debates have since seemed to subside, the IX. Amendment of the Fundamental Law may revive the discourse on the inclusion of Christianity and its value system in the constitution.

Article XIV (1) (second sentence) of the Constitution:

„Hungary ... shall ensure an upbringing for them that is in accordance with the values based on the constitutional identity and Christian culture of our country.”

Passages that refer to Christianity are interpreted not only by political enthusiasts but also by jurists as phrases representing exclusively European culture and have no religious significance. These portions of religion, which has become part of the culture, can become that tightrope to walk for countries wishing to vindicate Christian traditions without breaching the rights to religious freedom, the requirement of equality, the freedom of expression, and ideological neutrality.

My paper attempts to draw the margins of the government- through the analysis of the practice of the Hungarian Constitutional Court and the European Court of Human Rights -in how to validate and protect a culture that isn't Christianity anymore, but it is originated from it.

BUKOR LIZA

Alkotmányjogi Tanszék

Témavezető: dr. Pozsár-Szentmiklósy Zoltán tanszékvezető habil. egyetemi docens

A GYERMEKI JOGOK VÉDELME A KÖZÖSSÉGI MÉDIÁBAN¹

1. Bevezetés

A digitális technológia létfontosságúvá vált a gyermekek életének számos területén, így például az oktatásban vagy a szórakozásban. Napjainkban az internet és a gyermekkor összefonódása megkérdőjelezhetetlen tény, a gyermekek digitális környezetben cseperednek fel. A digitális környezet jelentősége az elmúlt években számottevően megnövekedett, főleg a közösségi média használata vált a mindennapi rutin részévé. Egyrészt ennek van pozitív oldala, az internet és a közösségi média számos kikapcsolódási és tanulási módot biztosít a gyermekek számára, lehetőséget teremt a demokratikus párbeszédben való, valamint a társadalmi részvételre, elősegíti a gyermekek tájékozódását. Másrészt azonban nem feledkezhetünk meg a káros hatásokról, veszélyekről és kockázatokról, visszaélésekről, jogsértésekről, amelyek a gyermekeket, mint sérülékeny csoportot – már csak életkori okokból is – nagymértékben érintik. A járványidőszakban a távoktatás hatására pláne megnövekedett a közösségi média használata. A gyerekek ezt a felületet használják az egymással való kommunikációra, számos esetben akár a tanáraikat is ott érik el a legkönnyebben és leggyorsabban, így az egyes platformokon töltött idő megnövekedett, ezzel együtt pedig a veszélyeztetettség mértéke is fokozódott. Ráadásul megfigyelhető, hogy a gyermekek egyre fiatalabb korban kezdik el az internetes platformok használatát, ami még inkább növeli a veszélyeztetettséget.²

Mindebből kifolyólag, ha a gyermekek jogairól beszélünk, az a tendencia figyelhető meg, hogy az online világ, kiemelten a közösségi média, egyre inkább befolyásolja azok érvényesülését. Könnyebben lépnek kapcsolatba ismeretlen személyekkel, akik akár anonim módon is felvehetik a kapcsolatot a gyermekekkel, személyes adatokat oszthatnak meg magukról, amelyek komoly veszélyforrást is jelenthetnek számukra. A

¹ Az Innovációs és Technológiai Minisztérium ÚNKP-20-3 kódszámú Új Nemzeti Kiválóság Programjának a Nemzeti Kutatási, Fejlesztési és Innovációs Alapból finanszírozott szakmai támogatásával készült.



² Európai Bizottság 2012. 3.

gyermek egyúttal sokkal inkább ki vannak téve a jogsérelem veszélyének az egyes közösségi médiumokon való jelenlétük következtében, amit a megfelelő fellépéssel ellensúlyozni szükséges. Sokkal befolyásolhatóbbak, kiszolgáltatottabbak, mint a nagykorú felhasználók, nem rendelkeznek megfelelő belátási képességgel, valamint a médiaműveltségük is kérdéses, illetve az érdekeiket kevésbé képesek érvényesíteni egy-egy bekövetkezett jogsérelem esetén, így különösen sebezhetőek. Ezért a gyermekek védelmét a káros hatásokkal szemben biztosítani szükséges az internetes platformok használata során, kiemelt figyelemmel kell kísérni a gyermekekre az online térben potenciálisan leselkedő veszélyeket.³

A tanulmányban az online térben alkalmazható jogi instrumentumokat vizsgálom, majd a gyermekeket tipikusan érintő jogsértő tartalmakat, a közösségi médiavállalatok gyermekjogi szabályozását veszem górcső alá, végezetül pedig a jogvédelmi és a prevenciósi lehetőségeket vázolom.

2. A gyermeki jogok az online térben

A legfontosabb, univerzális gyermekjogi katalógus az ENSZ 1989-ben elfogadott Gyermek jogairól szóló egyezménye (CRC)⁴, amely a gyermekek jogainak védelme érdekében lefekteti az alapokat, a standardokat. A Gyermekjogi egyezmény gyermeknek tekint minden 18 év alatti személyt. A gyermeknek a preambulum szerint fizikai és mentális éretlenségéből fakadóan különleges biztosítékokra és gondoskodásra van szüksége, ideértve a megfelelő jogi védelmet.

A CRC 3. cikke a gyermek legjobb (legfőbb) érdekét tartja a mindenek felett álló megfontolásnak. A védelmi jogok körében a 19. cikke a bármilyen formában megvalósuló erőszak, támadás és a kizsákmányolás ellen biztosít védelmet. A 19. cikk nemcsak a megfelelő szabályozásra hívja fel az államokat, hanem közigazgatási, szociális és oktatási intézkedésekre is. A 34. cikke kifejezetten a szexuális kizsákmányolásra és szexuális bántalmazásra vonatkozik, a 35. cikke a gyermekkereskedelemre, 36. cikke pedig a kizsákmányolás bármely más formájára, amely bármilyen szempontból hátrányosan érintheti a gyermek jólétét. Az egyezmény lefedi ezzel a legsúlyosabb gyermekeket érintő illegális cselekményeket, amelyek az offline téren kívül az online világban fokozottan veszélyeztetőek. A 18. cikk szerint az államok feladata, hogy támogatást nyújtsanak a szülőknek abban, hogy a gyermekük védelmezését megfelelően biztosítani tudják. De nemcsak a gyermekek védelmére tartalmaz standardokat: a gondoskodás csoportjába tartozóan a 17. cikk felismeri a tömegtájékoztatás és a tömegkommunikációs eszközök jelentőségét is. A 31. cikk előírja a részes államoknak, hogy a gyermekeknek biztosítsanak rekreációs és szórakozási lehetőségeket az életkoruknak megfelelően, a 28. cikk pedig a gyermek

³ Koltay 2012. 269.

⁴ Magyarországon az 1991. évi LXIV. törvény hirdette ki.

oktatáshoz való jogát rögzíti. A 29. cikk hangsúlyozza a szabad társadalomban való felelős életre való felkészítés fontosságát. Az internet és a közösségi média napjainkban a gyermekek egyik legfontosabb szórakozási és tanulási felülete, valamint a digitális kompetencia fejlesztése nélkülözhetetlen az életben való boldoguláshoz. Mindemellett a gyermekek részvételi jogairól sem feledkezhetünk meg, így például a 13. és 14. cikkben rögzített szabad véleménynyilvánításhoz való jogról, a gondolat-, lelkiismereti és vallásszabadsághoz való jogról, amelyek gyakorlását az internet nagymértékben megkönnyíti.⁵

A Gyermekjogi Egyezmény ugyan az offline világra íródott, nem tartalmaz rendelkezéseket kifejezetten az online térre, mégis megfelelő kiindulópontul szolgál a gyermekek jogainak védelméhez.

A Gyermekjogi Egyezményhez csatolt második Fakultatív Jegyzőkönyv a gyermekkereskedeletről, a gyermekprostitúcióról, valamint a gyermekpornográfiáról felismerte az internet és az egyéb fejlődő technológiák szerepét és a felmerülő problémákat. Ezért az államok fellépését kérte, valamint az államok és az internetes ipar közötti szoros együttműködést, befolyásolva és elősegítve ezzel a nemzetközi szabályozás fejlődését az online gyermekvédelmet illetően.

Az UNICEF és a norvég kormány 1999-es együttműködése során megalkották az *Oslo Challenge*-t, amely felismerte a gyermekek és a média közötti komplex kapcsolatot, megjelölte az államok, a gyermekek, a magánszektor és a szülők, valamint a tanárok feladatát és felelősségét is a gyermekek védelme érdekében.

Az ENSZ Gyermekjogi Bizottsága a 2021-es, a gyermekek jogainak digitális környezetben való érvényesüléséről szóló 25. számú általános kommentárjában a digitális környezettel összefüggésben ad iránymutatást a részes államoknak. A gyermekek élethez, életben maradáshoz és fejlődéshez való jogának biztosítása érdekében a részes államoknak mindent meg kell tenniük, így fel kell lépniük az erőszakos és szexuális tartalmak, az internetes zaklatás és agresszió, a kizsákmányolás és visszaélés, valamint az öngyilkosság vagy életveszélyes tevékenységek elősegítése ellen. A veszélyek elhárítása mellett a gyermekek véleményét tiszteletben kell tartani, a gyermekek véleményének kifejtésére ösztönzően kell hatni, amelyhez elengedhetetlen a digitális tudatosság növelése. A véleménynyilvánításhoz való jog korlátozásának meg kell felelnie a szükségességi és arányossági követelményeknek. A korlátozásról és annak indokairól tájékoztatást kell adni a gyermekeknek. A magánélethez való jog körében úgy véli, hogy fenyegetést jelenthet az is, ha a szülők fényképeket osztanak meg a gyermekekről. A kommentár előírja a részes államoknak a nemzeti jogszabályok felülvizsgálatát, illetve átfogó politika és stratégia megalkotását annak érdekében, hogy a digitális környezet összeegyeztethető legyen a CRC-ben foglalt jogokkal. Az államokra széleskörű tájékoztatási és figyelemfelkeltési kötelezettséget telepít a gyermekek digitális környezetben fennálló jogai, az áldozattá válás megelőzése, a

⁵ ENSZ Gyermekjogi Egyezménye; Livingstone 2014. 24-27.

bekövetkezett sérelem elleni lehetséges reakciók kapcsán, a gyermekek mellett a szülők és a társadalom ismereteinek bővítése is elvárás. Mindemellett az üzleti szféra szereplőinek is előírja a gyermekek jogainak tiszteletben tartását, a visszaélés megelőzését és a jogsérelem orvoslását.

Az Európai Bizottság 2012-ben megalkotta a gyermekbarát internet európai stratégiáját. Az Európai Bizottság úgy vélte, hogy európai szintű stratégiára van szükség a gyermekek online védelme érdekében. Az intézkedéseket négy pilléren alapulva határozta meg: a gyermekeknek és fiataloknak szóló minőségi online tartalmak előállításának ösztönzése, a tudatosságnövelő és felkészítő intézkedések fokozása, a biztonságos online környezet megteremtése mellett a gyermekek szexuális zaklatása és kizsákmányolása elleni küzdelmet jelölte meg főbb céloknak, amelyek teljesítése a problémák megoldását segíti elő.⁶

Az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága 2018-ban ajánlásokat fogalmazott meg a gyermeki jogok digitális környezetben való védelme érdekében, felhívta a tagállamokat a nemzeti szabályozási keretek megalkotására, valamint a nemzetközi kooperációra.⁷

Alapvetően az egyes közösségi médiaplatformok saját szabályozást alkotnak a gyermekek jogainak védelmével összefüggésben, de emellett egyre inkább növekszik az igény az állami, regionális, nemzetközi szabályozás kialakítására is. Ezt mutatja az audiovizuális médiaszolgáltatásokról szóló irányelv (AVMS irányelv) módosítása, ami a változó piaci körülményekre tekintettel történt.

Az AVMS irányelv tárgyi hatályát az Európai Parlament és a Tanács 2018-ban az internetes platformokra is kiterjesztette az új információs technológiák elterjedése miatt. A módosítással kiterjesztettek bizonyos audiovizuális szabályokat a videómegosztó platformokra – így a YouTube-ra –, továbbá a közösségi médiaszolgáltatások révén megosztott audiovizuális tartalmakra.

A gyermekek védelme körében számos új szabályt hozott be a módosítás. Eszerint a kiskorúak számára előnyös a magasabb szintű online védelem. A videómegosztó platformoknak olyan intézkedéseket kell hozniuk, amelyek védik a kiskorúakat a káros tartalmaktól. Egy videómegosztó platform szolgáltatásának nyújtója köteles meghozni a megfelelő intézkedéseket, hogy védje a kiskorúakat azokról a tartalmaktól, amelyek hatással lehetnek a fizikai, mentális és erkölcsi fejlődésükre, és hogy védje a nyilvánosságot az erőszakra és gyűlöletre való uszítás, továbbá a terrorista bűncselekmények elkövetése iránti nyilvános izgatás ellen. Ezek az intézkedések magukban foglalják a felhasználói mechanizmusokat a nem megfelelő tartalmak jelöléséhez és a hatékony eljárásokat a felhasználói panaszok kezeléséhez, a hatékony médiaműveltségi intézkedések és eszközök nyújtását, valamint a felhasználók figyelmének felhívását ezen intézkedésekre és eszközökre.⁸

⁶ Európai Bizottság 2012. 19-20.

⁷ Miniszteri Bizottság CM/Rec (2018)7 számú ajánlása

⁸ A tagállamok audiovizuális médiaszolgáltatások nyújtására vonatkozó egyes törvényi, rendeleti vagy

Az újabban megjelenő instrumentumokból azt a következtetést vonhatjuk le, azt a tendenciát figyelhetjük meg, hogy európai uniós szinten mozgolódás zajlik a gyermekek online védelmének, az online tér szabályozásának irányába, felismerve a gyermekekre leselkedő veszélyek súlyosságát, az aggályos, jogsértő tartalmak változatos és széles körét, az ellenük való védekezés szükségességét.

3. A gyermekeket érintő jogsértő tartalmak

Ha ellátogatunk egy-egy közösségi médiaplatformra, rövid időn belül szinte bizonyosan olyan tartalomba ütközünk, amelyekkel kapcsolatban felmerülhet bennünk, hogy kiskorúakra nézve aggályosak lehetnek. Ezért szükséges annak vizsgálata, hogy mégis mik lehetnek a tipikusan kiskorúakat érintő jogsértő tartalmak. Fontos megjegyezni, hogy számos esetben nem maga a gyermek, hanem a szülő tesz közzé kérdéses tartalmat.

Ilyen tartalmak közé sorolhatóak a hozzájárulás nélkül hozzáférhetővé tett tartalmak, így például az engedély nélkül közzétett, kiskorút ábrázoló fotók és videók. Vitatott kérdés, hogy aggályos-e, a „*sharenting*” jelensége, azaz az, ha a szülő vagy a nagyszülő felvételt tesz közzé a saját gyermekéről, unokájáról. Hollandiában a gelderlandi járásbíróság egy 2020-as ítélete arra kötelezett egy nagymamát, aki az unokájáról képet tett közzé a Facebookon és a Pinteresten, hogy távolítsa el a képet az említett platformokról, mivel a gyermek édesanyja nem járult hozzá azok közzétételéhez. A bíróság az ítélet indoklásában a gyermek személyiségi jogaira, képmáshoz való jogára hivatkozott. A GDPR hatályát kiterjesztette a felvételekre, mivel azok széles közönség számára váltak elérhetővé, terjesztésre alkalmas módon, harmadik fél birtokába jutásának lehetőségével, így nem csak személyes használatra készültek.⁹ Ugyanakkor, ha nem tudjuk, hogy ki a közzétevő felhasználó, akkor az internet és a közösségi média természetéből, globális voltából adódóan problematikusabb lehet egy-egy tartalom eltávolítása, joghatósági kérdések merülhetnek fel, anonim felhasználók esetében pedig szinte kizárt a profil mögött rejtőzködő személy(ek) azonosítása és felkutatása, így a jogsérelem ilyen módon történő orvoslása is.¹⁰

Az egyik legjelentősebb problémát az internetes zaklatás, a bántó, sértő, megfélemlítő, megalázó üzenetek küldése és bejegyzések közzététele, megosztása okozza. Ez sokkal inkább a gyermekeket éri, mintsem a nagykorú felhasználókat, jellemzően a kortársaiktól szenvedik el a sérelmet, de akár felnőtt személyek is megcélozhatják őket. Nagyobb intenzitással, egymástól fizikailag távoli helyzetben,

közigazgatási rendelkezéseinek összehangolásáról szóló irányelv 1. cikk (1) bekezdés a) pont aa) alpont; 28b. cikk (1) bekezdés a) pont, (2)-(3) bekezdés

⁹ A holland gelderlandi járásbíróság C / 05/368427 számon 2020. 05. 13-én kelt ítélete; https://hvg.hu/tudomany/20200524_facebookon_kozzetett_fenykepek_gdpr_mas_fotoja_kozossegi_oldal on (2021. 06. 05.)

¹⁰ Rosani 2019. 117-118; Zeran v. America Online 129 F.3d 327 (4th Cir. 1997)

állandó hozzáférhetőséggel tanúsíthatják az online térben a zaklató magatartást, ráadásul bátrabban is, mint egy szemtől szembeni szituációban. Az ilyen tartalmú megnyilvánulások potenciális veszélyekkel bírnak, a gyermekek mentális egészségére is kihathatnak, alacsony önbecsüléshez, viselkedési problémákhoz, depresszióhoz, önkárosításhoz, legsúlyosabb esetben pedig öngyilkossághoz vezethetnek. De ebbe a körbe sorolható akár a néhány éve elhíresült Momo-jelenség, amelynek célja a gyermekek interneten történő ijesztgetése volt.¹¹

Jogsértő a pedofil tartalom, a gyermekpornográfia, a szexuális zaklatás és kizsákmányolás, amelyek bűncselekményi tényállást is kimerítenek. Ebben a vonatkozásában a gyermekek között különösen nagy problémát okoz a bosszúpornó. Az Egyesült Királyságban egy 2020-as adat szerint évente több, mint 500 esetet jelentettek a rendőrségnek, amelyben kiskorú esett bosszúpornó áldozatául Angliában és Walesben. Az áldozatok átlagos életkora 15 év volt, de egy nyolcéves gyermegről készült felvételek is keringtek az interneten. Ugyan az esetszám már önmagában is nagyon tekinthető, az ilyen sérelmek tekintetében a látencia kifejezetten magas a tartalmak érzékeny volta miatt. Az áldozatok számos esetben nem fordulnak a hatóságokhoz, nem kérnek segítséget a hozzájuk közel állóktól, mert félnek a társadalmi megbélyegzéstől a kirekesztettségtől. Az ilyen típusú tartalmak terjedése a kortársak között zaklatáshoz vezethet, valamint az érintett gyermekek mentális állapotára, illetve tanulmányi előmenetére is kihat.¹²

A rasszista, uszító tartalmak szintén problémát okoznak, így például a szexuális irányultságra vonatkozó, homofób megnyilvánulások érintik a gyermekeket. Az erőszakos tartalmak gyakran önvészélyes tevékenységre, önbántalmazásra, öngyilkosságra buzdítják a gyermekeket.¹³

Mindemellett vannak olyan, a fenti kategóriákba nem tartozó egyéb, a kiskorúakra káros tartalmak, amelyek ugyan nem jogellenesek, de a kiskorúak szellemi, lelki, erkölcsi vagy fizikai fejlődését károsíthatják, így ezek közzététele is kerülendő. Az elektronikus kereskedelmi szolgáltatások, valamint az információs társadalommal összefüggő szolgáltatások egyes kérdéseiről szóló 2001. évi CVIII. törvény (a továbbiakban: Ekertv.) 4/A. § (1) bekezdése meghatározza a káros tartalom definícióját. Eszerint káros tartalomnak minősül a szolgáltató által közzétett – médiatartalomnak nem minősülő – olyan információ, amely súlyosan károsíthatja a kiskorúak szellemi, lelki, erkölcsi vagy fizikai fejlődését, különösen azáltal, hogy meghatározó eleme az erőszak, illetve a szexualitás közvetlen, természetes ábrázolása. A törvény értelmében az ilyen tartalom csak az információ megjelenítése előtt közzétett, a kiskorúak lehetséges veszélyeztetéséről szóló tájékoztatást tartalmazó figyelmeztető jelzéssel, továbbá olyan

¹¹ Hamm 2015. 169.; https://cyberbullying.org/cyberbullying_and_suicide_research_fact_sheet.pdf ; https://index.hu/techtud/2018/08/02/momo_whatsapp_gyerek_ijeszto_fenyegetes/ / (2021. 06. 05.)

¹² <https://www.theguardian.com/society/2020/oct/09/more-than-500-child-victims-of-revenge-porn-in-england-and-wales-last-year> (2021. 06. 05.)

¹³ <https://www.statista.com/statistics/945392/teenagers-who-encounter-hate-speech-online-social-media-usa/> / (2021. 06. 05.)

azonosítókkal tehető közzé, amelyek utalnak a tartalom kategóriájára, és amelyek szűrőszoftverek által felismerhetők.¹⁴

4. A közösségi médiavállalatok védelmi törekvései

A fő probléma, hogy a közösségi médiára vonatkozóan általában véve nincsen egységes, kiterjedt állami vagy nemzetközi szabályozás. Az egyes közösségi médiaplatformok eltérően szabályozzák a jogsértő tartalmak körét nemcsak a gyermekekre, de az összes felhasználójukra vonatkozóan a felhasználási feltételeikben, közösségi irányelveikben az ön- és társszabályozási tevékenység körében, amit önkéntes alapon végeznek. Ehhez azonban elengedhetetlen az egyes vállalatok védelem iránti elkötelezettsége.¹⁵

Az európai uniós szabályozásoknak, törekvéseknek köszönhetően egyre egységesebb az egyes platformok szabályozása, szabályozási hajlandósága. Megfigyelhető, hogy a gyermeki jogok védelmében közel azonos tárgyköröket szabályoznak az egyes platformok. A Facebook a Közösségi Alapelveiben fellép a gyermekek meztelensége és szexuális kizsákmányolása ellen, ezek a tartalmak nem megengedettek az oldalon. Külön kiemelik a saját gyermekekről közzétett meztelen képeket: általában ezek eltávolításra kerülnek az esetleges visszaélések, valamint a jogosulatlan felhasználás megakadályozása érdekében. Így például különösen aggályosak a saját gyermekről közzétett fürdőzés közben készített felvételek. Elítélik a megfélemlítést és zaklatást, a szabályok fokozott védelmet biztosítanak a 13 és a 18 év közötti felhasználóknak, tehát alapvetően a Facebookra regisztrációt intézhető kiskorúaknak, mivel ők a leginkább kitett csoport. Eltávolíthatóak azok a fényképek vagy videók, amelyeken 18 év alatti kiskorú szerepel a személyiségi jogok biztosítása érdekében. A kiskorúak további védelme érdekében eltávolításra kerülnek az olyan gyermekekkel szembeni abúzust ábrázoló felvételek, mint például a gyermek megverése vagy fojtogatása. Az erőszakos és durva tartalmak szabályozása körében külön figyelmet szentelnek a gyermekek védelmének: a különösen durva erőszakot ábrázoló és erőszakos tartalom nem lehet elérhető 18 évesnél fiatalabb felhasználó számára, valamint ebben a körben szabályozzák a nem szexuális jellegű gyermekbántalmazást is, ilyennek tekintik többek között például a dohányzásra kényszerítést.

A Twitter tiltja az érzékeny médiatartalom közzétételét, beleértve az erőszakos és a felnőtt tartalmak megjelenítését is, valamint a gyermekbántalmazást ábrázoló tartalmat. Jogellenesnek tekinti a gyűlölködő viselkedést, úgy, mint a zaklatást és a megfélemlítést. Zéró toleranciát hirdet a gyermekek szexuális zaklatásával

14

[https://nmhh.hu/cikk/190106/Mi szamit egyeb olyan tartalomnak amely a kiskoruuakra veszelyes lehet](https://nmhh.hu/cikk/190106/Mi_szamit_egyeb_olyan_tartalomnak_amely_a_kiskoruuakra_veszelyes_lehet) (2021. 06. 06)

¹⁵ Milosevic 2016. 5168.

kapcsolatban: tilalmazza mind a gyermekeknek való szexuális jellegű média küldését, mind a gyermekek szexuális jellegű ábrázolását. Eltávolít bármely olyan tartalmat, amely ábrázolja vagy elősegíti a gyermekek szexuális kizsákmányolását.

A YouTube külön megalkotott egy gyermekek biztonságára vonatkozó irányelvet. Eszerint nem engedélyezett a kiskorúak érzelmi vagy fizikai jólétét veszélyeztető, valamint a szexuális, erőszakos, obszcén vagy más, a fiatal közönség számára nem megfelelő, felnőtteknek való témákat magukban foglaló tartalmak megjelenítése. A YouTube szintén elítéli a kiskorúakat érintő zaklatást, bántalmazást, megalázást, szexuális zaklatást. Szabályozza az erőszakos, megrázó cselekmények közzétételét, ilyennek tekinti például egy iskolai verekedésről való felvétel megosztását. Aggályosnak tartja a félrevezető családi tartalmakat, amelyek a gyermekeket és családokat célozzák, de például szexuális témákat vagy erőszakot foglalnak magukban. A kiskorúban érzelmi zavar keltésére alkalmas tartalmat is problémásnak tekinti, így a felnőtt témák kiskorúaknak való megjelenítését. Tiltja a kiskorúak szexualizációját, a különböző bátorságpróbákat, veszélyes kihívásokat, amelyek a kiskorúakat károsan érintheti vagy veszélyeztetheti. Ezek a kihívások egyre nagyobb népszerűségnek örvendenek és egyre veszélyesebbek, sok esetben halálos végkimenetelűek. Néhány évvel ezelőtt még viszonylag olyan ártalmatlan kihívások terjedtek, mint az Ice Bucket Challenge, ahol egy vödör jeges vízzel öntötték le magukat a felhasználók. De az idő előrehaladtával egyre magasabb az ingerküszöb, egyre veszélyesebb következményekkel járó kihívások terjednek. Így például a Jump Trip Challenge, amelyben a gyerekek magasra ugranak, majd a társaik gondoskodnak arról, hogy becsapódjanak a földbe, sok esetben a fejükre. De ilyen a TikTokon terjedő Choking/Blackout Challenge is, amelynek következtében egy 10 éves olasz kislány meghalt. Ebben a kihívás teljesítője addig fojtogatja magát, amíg el nem ájul, közben pedig felveszi videóra a cselekményt. A kislány esete után további halálos áldozatokat követelt a kihívás, egy 9 éves gyermek is meghalt.¹⁶ Ebből látszik az, hogy habár a közösségi médiaplatformok tiltják ezeket a tartalmakat, próbálják elkerülni azok terjedését, számos esetben a következmények bekövetkeztét mégsem tudják megakadályozni.

Az Instagram eltávolítja a gyermekeket meztelenül vagy részben meztelenül ábrázoló felvételeket annak érdekében, hogy mások ne használhassák fel azokat kifogásolható módon saját céljaikra, valamint zéró toleranciát tanúsít a kiskorúakat érintő szexuális tartalmak megosztása kapcsán. Külön tippeket készítettek a szülőknek a gyermekek védelmével kapcsolatban, amelyben a megfélemlítő, zaklató tartalmakra is kitértek.¹⁷

A fiatal korosztály körében hatalmas népszerűségnek örvendő TikTok problémaként jelöli meg a *grooming*ot. Ebben az esetben felnőttek – akár gyerekeknek kiadva magukat –

¹⁶ <https://www.insider.com/tiktok-challenge-9-year-old-boy-death-family-says-2021-6> (2021. 06. 30.)

¹⁷ <https://help.instagram.com/477434105621119> ;
https://help.instagram.com/154475974694511?helpref=faq_content (2021. 06. 09.)

férköznek kiskorúak bizalmába különböző célokkal, kéréssel fordulnak a gyermekek felé, személyes találkozót kérnek az idő előrehaladtával.¹⁸

A Facebook, a Youtube, a Twitter, az Instagram, a Tiktok is fellép a gyermekek meztelensége és szexuális kizsákmányolása ellen, tiltják a zaklatást, a bántalmazást, az érzékeny médiatartalom közzétételét, beleértve az erőszakos és a felnőtt tartalmak megjelenítését is, a Gyermekjogi Egyezmény standardjait szem előtt tartó szabályozást alkottak meg.

5. Jogvédelem

A közösségi médiaplatformok ezen szabályozási megoldásai ellenére a bekövetkezett sérelmekkel, jogsértésekkel szembeni hatékony jogvédelem nehézkes. A jogsértőnek vélt tartalmak ugyan jelenthetőek az adott felületen, értesítési-eltávolítási eljárás keretében eljárnak a platformok, az eltávolítási hatékonyság azonban kérdéses, esetleges a közösségi médiavállalatok sajátos moderálási tevékenységéből adódóan. A szolgáltatók azonban csak abban az esetben kötelesek megvizsgálni az adott, jogsértőnek vélt tartalmat, ha arról értesítették őket a felhasználók. Ám problémát jelent, hogy a szolgáltatók nem adnak visszajelzést arról, milyen arányban tesznek eleget a jogsértőnek vélt tartalmakra való felhívásoknak, ezért nem átlátható az eljárásuk.

Az online kortársbántalmazás körében az oktatási intézmények felelősségvállalása és konfliktuskezelése jelentős szerepet játszhatna a gyermekeket ért jogsérelmek orvoslásában a megfelelő módszerek alkalmazásával, mint például a resztoratív vitarendezés, azonban a kellő feltételek, a felkészültség megléte kérdéses. A tantestület számára szükséges a hatékony és eredményes vitarendezéshez a különféle továbbképzéseken való részvétel, a módszer elsajátítása, a módszer népszerűsítése, szakemberek bevonásának lehetősége. A resztoratív vitarendezés során a cél nem a gyermek büntetése és a hierarchikus tanár-diák viszonyon alapuló szabályok betartatása, hanem a diákokkal együttműködésben a konfliktus feloldása, a károk elhárítása úgy, hogy a sértett, az elkövető és a közösség – így például az osztályközösség – érdekei egyaránt érvényre jussanak. Ezzel azt az eredményt kiváltva, hogy a kapcsolatok helyreállhassanak, és az elkövető, valamint a sértett is visszaintegrálódhasson a közösségbe. Azért is fontos ez a módszer, mert például az internetes zaklatás iskolai kiközösítéshez vezethet, amelynek megoldása elengedhetetlen. Mindemellett lényeges az is, hogy a gyermek úgy érezze, bármilyen internetes sérelem esetén segítségért fordulhat a tanáraihoz.¹⁹

¹⁸ TikTok Közösségi Irányelvek - <https://www.tiktok.com/community-guidelines?lang=en#31> (2021. 06. 30.)

¹⁹ Kalmár 2012. 144. http://epa.oszk.hu/00000/00035/00153/pdf/EPA00035_upsz_2012_07-08_143-157.pdf (2021. 06. 28.)

A gyermekeknek, illetve szüleiknek lehetőségük van jelzést tenni az egyes jogsegélyszolgálatoknál, hotline-okon az aggályosnak vélt tartalmak ellen, akik felhívhatják a tartalmat közzétevő felhasználót vagy a szolgáltatót a tartalom eltávolítására, valamint abban az esetben, ha a jogsértő tartalom bűncselekményt vagy annak előkészületét valósít meg, rendőrséghez fordulhatnak. Így Magyarországon a Biztonságosinternet Hotline-hoz, amely a nemzetközi szinten működő hotline-okat összefogó INHOPE szervezet tagja, vagy az Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság gondozásában működő Internet Hotline-hoz. Ám mivel nem rendelkeznek törvényi felhatalmazással, nem hatóságként működnek, megkeresésükre az adott platform nem köteles eljárni, jelzésük nem von maga után törlési kötelezettséget, így a hotline-ok által jelentett tartalmak eltávolításának hatékonysága kérdéses. A közösségi médiavállalatok gyakorlatából fakadóan egy-egy tartalom eltávolításához nem feltétlenül elegendő egyetlen jelzés. Ugyanakkor a hatósági eljárás lefolytatásának hiányában sokkal gyorsabban képesek lépni, ami a gyors terjedés elkerülésének érdekében pozitívumként jelölhető meg.²⁰

6. Prevenció

Vitathatatlan, hogy a jogsérelmek hatása és a hatékony jogvédelem nehézkes volta miatt célszerű a prevencióra helyezni a hangsúlyt. A gyermek önvédelmi mechanizmusának elsajátítása elengedhetetlen, ebben hatalmas felelősség hárul a közoktatásra. Az alapvető jogok biztosa az *AJB-497/2016. számú jelentésében* áttekintette a hazai médiaértés-oktatás és az online gyermekvédelem helyzetét. A jelentés rámutatott, hogy meghatározó jelentőségű a gyermekek jogtudatosítása és felkészítése a felelős internethasználatra, a káros tartalmak felismerésére. Ugyan médiaoktatás zajlik a köznevelési intézményekben, a médiatanárok sok esetben nem rendelkeznek megfelelő szakképesítéssel, az online világra vonatkozó ismereteik hiányosak. A médiaértés-oktatás hiányosságaiából fakadóan a gyermekek nincsenek tudatában a rájuk leselkedő veszélyeknek, nem ismerik fel az aggályos, káros tartalmakat, a veszélyek elkerülésének lehetőségeiről nincsenek információik, illetve azt sem tudják, hogy sérelem esetén hova fordulhatnak, hogyan kérhetnek segítséget. Ugyanakkor fontos megjegyezni, hogy a 2016-os jelentés kiadása óta eltelt öt évben a megelőzés és a kompetencia-segítés eszköztárára is fejlődött, de továbbra is kérdéses a tényleges tudáshoz való hozzájutás.²¹

A Nemzeti alaptanterv 2020. évi módosítása elősegíti a médiatudatosság növelését. A médiaműveltség több tantárgyban jelent meg az új Nemzeti alaptanterv elfogadásával, így a digitális kultúra tantárgyban, ami kiszélesíti az informatikai tananyagot. Ennek alapján felmenő rendszerben történik a gyermekek médiaműveltség-

²⁰ <https://www.biztonsagosinternet.hu/hu/rolunk>; <https://nmhh.hu/internethotline/> (2021. 06. 27.)

²¹ Rosani, 2019. 119-120.

oktatása, amelynek hatása hosszútávon mérhető, gyors megoldással nem szolgál. Problémát jelent azonban az, hogy a pedagógusok nagy része még az informatika és az internet térhódítása előtt szerezte a képesítését, így az oktatás hatékonysága kérdéses. A gyermekek médiaműveltségének növelése elősegíthető olyan programokkal, mint a finn KiVa zaklatás elleni program, amely az intervenció mellett a prevenciót is támogatja. A programhoz számítógépes játékot fejlesztettek, ami a gyermekeket szórakoztató formában kalauzolja el a bántalmazás témakörében. A programot pedagógusok, valamint szakemberek koordinálják az egyes intézményekben. 2015-ben megkezdődött a program hazai adaptációja a megvalósító iskolákban. Az NMHH Búvósvölgy Médiaértés-oktató Központja bemutatja a gyermekeknek és a résztvevő pedagógusoknak a tudatos médiahasználatot és a veszélyek elkerülésének lehetőségeit.²²

Ugyanakkor az oktatási rendszer mellett a szülő feladata is, hogy segítse a gyermeket eligazodni az internet veszélyei között, digitális szülővé kell válnia, tudatosabbá kell tennie a gyermek internethasználatát, valamint a megfelelő védelmi óvintézkedéseket is meg kell tennie.²³

A prevenció megvalósulhat a technológia szintjén is a tartalomhoz való hozzáférés korlátozása körében, ilyen például az egyes platformokra való regisztráció életkori korláthoz kötése, valamint a figyelmeztető jelzések elhelyezése, az adott tartalom elrejtése a felhasználók előtt. Az egyes közösségi médiaplatformokra való regisztrációs korhatár alapvetően 13 év, ami a Children's Online Privacy Protection Act (COPPA) rendelkezésén alapul. Azonban az államok magasabb életkori határt is megállapíthatnak, így Dél-Koreában és Spanyolországban csak a 14 év feletti gyermekek regisztrálhatnak. A gyakorlatban azonban a regisztrációkor ugyan meg kell adni életkort, ezt nem ellenőrzik az egyes platformok, a gyerekek könnyen megkerülhetik, a szabály könnyen kijátszható a regisztrációkor történő hamis születési dátumot megadva. Jóllehet a szabályozás a gyermekek védelmét szolgálja, más nézőpontból azonban korlátozhatja az információszerzéshez, az önrendelkezéshez, valamint a szabad véleménynyilvánításhoz való jogukat. Ugyanakkor a gyermek belátási képességének korlátozottsága, hiánya miatt szükséges az, hogy a jelenlétük meghatározott kor alatt ne valósulhasson meg, mivel a gyermekek magukra nézve veszélyeztető döntéseket hozhatnak. Mivel a közösségi médiaplatformok profitorientált magánvállalatok, így ebből a szempontból nem érdekeltek abban, hogy töröljék a 13 év alatti gyermekek profilját, ezzel csökkentve a felhasználók számát. Ám a helyzet súlyát felismerve, egyes közösségi médiaplatformok, így a Facebook letörli a bizonyíthatóan 13 év alatti gyermekek profilját, bejelentési rendszert alkalmazva. A szülők odafigyelése és gondossága is szükséges ahhoz, hogy 13 év alatti gyermekeik ne legyenek jelen a platformokon. A televíziós műsorok korhatári besorolásához hasonlóan valójában itt sem akadályozza meg a szülőn kívül senki, hogy a gyermekek jelen

²² <https://www.kivaprogram.net/what-is-kiva/>; <https://www.buvosvolgy.hu> (2021. 06. 27.)

²³ A Kormány 5/2020. (I. 31.) Korm. rendelete a Nemzeti alaptanterv kiadásáról, bevezetéséről és alkalmazásáról szóló 110/2012. (VI. 4.) Korm. rendelet módosításáról; AJB-497/2016. számú jelentés

legyenek és megnézhessek egy adott tartalmat. Számos szülő egyáltalán nem rendelkezik kompetenciával a témában, veszélynek kitéve ezzel a gyermekeit.²⁴

A tartalomhoz való hozzáférés körében az egyes platformok tartalmi alapon figyelmeztető jelzéseket helyeznek el a káros tartalomhoz való hozzáférést megelőzően. Ilyenkor csak a figyelemfelhívó tájékoztatás elfogadása esetén tekinthető meg az adott tartalom. Ez azonban nem valós korlátja annak, hogy a gyermek a gyakorlatban káros tartalommal találkozhat. Mindemellett a tartalomhoz való hozzáférést ki is zárhatja a közösségi média a 18 éven aluli gyermekek számára, amit a regisztrációkor megadott születési dátum alapján tesznek meg.

A gyermekekre káros tartalmak elkerülhetők a közösségi médiavállalatok által a kiskorúak számára kifejlesztett alkalmazásokkal, gyermekbarát online környezet kialakításával, mint például a YouTubeKids vagy a Messenger Kids. Ezek az alkalmazások kifejezetten a gyermekek részére készültek annak érdekében, hogy biztonságosabbá tegyék a platformok használatát. A YouTubeKids a tartalomszűrés módszerét alkalmazza. A szülő számára lehetővé teszi, hogy a gyermekének saját profilt készítsen, személyre szabhassa azt, szülői felügyeleti eszközöket használhasson, így megjelölhesse a gyermek életkorának megfelelő tartalombeállítást egészen 12 éves korig, ennek következtében a keresési eredmények közt csak az ilyen tartalmak jelennek meg. A Messenger Kids szintén a szülő közreműködését feltételezi: a szülő kontrollálhatja a gyermek névjegyzékét, jóváhagyhatja a gyermek új kapcsolati kéréseit, korlátozásokat eszközölhet, így befolyásolhatja azt, hogy a gyermeke kivel chatel. Mindemellett a gyermek üzenetküldéseiben megjelenő képeket is megtekintheti.²⁵

Egyes szűrőszoftverek alkalmazásával blokkolhatóak az aggályos felületek, illetve tartalmak, de a hatékonyságuk kérdéses, valamint a közösségi médiaplatformokon az egyes tartalmak szűrése és blokkolása szinte lehetetlen. A szűrés során számos tényező nehezíti a szoftverek hatékony működését. Hatalmas mennyiségű tartalmat kell kezelniük, amelyek gyorsan terjednek, országhatárokon átívelően, tehát az adott bejegyzés nyelve is befolyásolja a szűrőszoftverek munkáját. Nem feltétlenül szűrnék ki minden (kiskorúakra) káros tartalmat, ismeretlen a működési mechanizmusuk. A valós védelmet biztosító szűrő pedig a tartalmak túlkorlátozását okozhatja, olyanokat is blokkolhat, amelyeket nem indokol a gyermekek védelme. Éppen ezért a szűrők esetében figyelemmel kell lenni a véleménynyilvánításhoz és információszabadsághoz való jog, valamint a gyermekek védelme közötti egyensúlyra. Mindazonáltal a szűrőszoftverek alkalmazása csekély, a szülők nem értesülnek azok létéről, nem használják azokat. A tudatosítás így nemcsak a gyermekek, de a szülők és az iskolák körében is elengedhetetlen annak érdekében, hogy a biztonságos internethasználatot

²⁴ 19/2014. (V. 30.) AB határozat; Livingstone 2014. 31.;

<https://www.facebook.com/help/100532533374396> (2021. 06. 20.)

²⁵ <https://www.youtubekids.com/?hl=hu>; <https://messengerkids.com> (2021. 06. 20.)

elősegítő eszközök funkciójáról, alkalmazásáról, használatáról rendelkezzenek ismeretekkel.²⁶

7. Összefoglaló

A gyermeki jogoknak nemcsak az offline, hanem az online térben is érvényesülniük kell. Egyre nagyobb veszélynek vannak kitéve a kiskorú felhasználók a közösségi média terjedésével, így égető szükség van különös figyelmet fordítani a gyermekek jogaira.

A problematika összetettségéből fakadóan hatalmas felelősség és fellépési követelmény terheli mind az államot, mind a szülőket, mind az egyes médiaplatformokat. Ugyan a szülő felelős elsődlegesen a gyermek védelméért és megfelelő fejlődéséért, mégis vitathatatlan a gyermekvédelmi szervek, valamint az állam gyermekvédelmi kötelezettségének fontossága ebben a témában. Az intézmények és az államok elszántsága, elkötelezettsége kiemelkedő jelentőséggel bír, szükséges az erőforrásaik fokozása a gyermeki jogok védelme érdekében. A közösségi médiaplatformok szerepvállalása elengedhetetlen a gyermekek védelme érdekében a felületek sajátosságából fakadóan. A gyermekek oktatása, fejlesztése, tudatosítása talán az egyik legfontosabb pillére a veszélyek elkerülésének. E területen Magyarország előre lépett, ám a gyakorlati megvalósíthatóság kérdéses. Különböző támogató mechanizmusok fejlesztése létfontosságú, a segélyvonalak és hotline-ok segíthetnek a gyermekeknek a veszély elhárításában és a már bekövetkezett jogsérelmek orvoslásában, így ezek népszerűsítése feladatként jelölhető meg.

Összegezve, a gyermeki jogok érvényesülése érdekében a közösségi média világában az államnak a szabályozás és a jogvédelmi eszközrendszer fejlesztése, az oktatási intézményeknek a megelőzés és a segítség a feladata, de a szülőknek is hatalmas felelőssége van.

Felhasznált irodalom

Európai Bizottság (2012): A gyermekbarát internet európai stratégiája. Brüsszel

Hamm, Michele – Newton, Amanda – Chisholm, Annabritt – Shulhan, Jocelyn – Milne, Andrea – Sundar, Purnima – Ennis, Heather – Scott, Shannon – Hartling, Lisa (2015): Prevalence and Effect of Cyberbullying on Children and Young People: A Scoping Review of Social Media Studies. *JAMA pediatrics*. 169 (8), 770-777.

²⁶ Nagy 2018. 56.; a Gyermekek Számára Biztonságos Internetszolgáltatás megteremtéséről, a tudatos és értékteremtő internethasználatról és Magyarország Digitális Gyermekvédelmi Stratégiájáról szóló 1488/2016. (IX. 2.) Korm. határozat; Magyarország Digitális Gyermekvédelmi Stratégiája 38.

Kalmár Margit – Nagy Éva (2012): Resztoratív technikák egy iskola életében. *Új Pedagógiai Szemle*, 62 (7-8), 143-157.

Koltay András – Nyakas Levente (2012): Magyar és európai médiajog. Budapest, Complex

Livingstone, S. – O’Neill, B. (2014): Children’s Rights Online: Challenges, Dilemmas and Emerging Directions. In: S. van der Hof – B. van den Berg – B. Schermer (eds.): *Minding Minors Wandering the Web: Regulating Online Child Safety*, The Hague: T.M.C. Asser Press, 19-38.

Milosevic, Tijana (2016): Social Media Companies' Cyberbullying Policies. *International Journal of Communication*, 10, 5164-5185.

Miniszteri Bizottság CM/Rec (2018)7 számú ajánlása

Nagy Krisztina (2018): *Műveltség – média – szabályozás*. Budapest-Pécs, Gondolat Kiadó, MTA TK Jogtudományi Intézet

Rosani, Domenico (2019): Combating Discrimination: Internet Literacy to Strengthen Children’s Rights in the Digital Environment. *Revista Publicum*, 5 (2), 106-128.

Internetes hivatkozások

https://cyberbullying.org/cyberbullying_and_suicide_research_fact_sheet.pdf (2021. 06. 05.)

https://help.instagram.com/154475974694511?helpref=faq_content (2021. 06. 09.)

<https://help.instagram.com/477434105621119> (2021. 06. 09.)

https://hvg.hu/tudomany/20200524_facebookon_koztetett_fenykepek_gdpr_mas_fot_oja_kozossegi_oldalon (2021. 06. 05.)

https://index.hu/techtud/2018/08/02/momo_whatsapp_gyerek_ijeszto_fenyegetes/ (2021. 06. 05.)

<https://messengerkids.com/> (2021. 06. 20.)

https://nmhh.hu/cikk/190106/Mi_szamit_egyeb_olyan_tartalomnak_amely_a_kiskor_uakra_veszelyes_lehet (2021. 06. 06.)

<https://nmhh.hu/internethotline/> (2021. 06. 27.)

<https://www.biztonsagosinternet.hu/hu/rolunk> (2021. 06. 27.)

<https://www.buvosvolgy.hu> (2021. 06. 27.)

<https://www.facebook.com/help/100532533374396> (2021. 06. 20.)

<https://www.insider.com/tiktok-challenge-9-year-old-boy-death-family-says-2021-6> (2021. 06. 30.)

<https://www.kivaprogram.net/what-is-kiva/> (2021. 06. 27.)

<https://www.statista.com/statistics/945392/teenagers-who-encounter-hate-speech-online-social-media-usa/> (2021. 06. 05.)

<https://www.theguardian.com/society/2020/oct/09/more-than-500-child-victims-of-revenge-porn-in-england-and-wales-last-year> (2021. 06. 05.)

<https://www.tiktok.com/community-guidelines?lang=en#31> (2021. 06. 30.)

<https://www.youtubekids.com/?hl=hu> (2021. 06. 20.)

SOCIAL MEDIA AND CHILDREN’S RIGHTS

Nowadays, the connection of the internet and childhood is an unquestionable fact, children grow up in a digital environment. The importance of the internet has grown significantly in recent years, and the use of social media has become part of everyday routine. The topic deserves special emphasis due to the children’s increasingly intense digital presence. On the one hand, this has its positive aspects, but, on the other hand, we must not forget about the harmful effects and risks that affect children as a vulnerable group. Children are at high risk of infringement when using social media. The study includes infringing content that typically affects minors, such as content posted without consent, child pornography, racist, inciting, violent content, and harassing, abusive messages and posts. It is essential to review the response and steps taken by each social media platform. The study examines the opportunity of legal protection against grievances and violations its efficiency, as well as which actors' responsibility is essential in remedying the violations committed against children. It is important to emphasize the significant role of prevention in online child protection. Possible means of prevention are presented, such as the role of parents, the situation of media literacy education in Hungary and technological tools.

BURJÁN EVELIN

Alkotmányjogi Tanszék

Témavezető: dr. Pozsár-Szentmiklósy Zoltán tanszékvezető habil. egyetemi docens

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁGI ÖNÉRTELMEZÉS ÉS AZ ALKOTMÁNYBÍRÁSKODÁS JELLEGE

Ma már alig léteznek többségi demokrácia, ahol ne lehetne bírói úton kikényszeríteni az alkotmányt. A jogrendszer normáinak az alkotmányosságáról az európai kontinentális jogrendszerek többségében elkülönült bírói szervek jogosultak dönteni – ezek az alkotmánybíróóságok. Az alkotmánybíróóságok a tradicionális hatalmi ágaktól elkülönült, független intézmények, amelyek az alkotmány érvényesítésére, védelmére, ezáltal pedig az alapvető jogok, alkotmányos értékek, garanciák megőrzésére hivatottak. Az alkotmánybíróóságok hatásköreik gyakorlásával, a jogszabályok felülvizsgálatával, az alapjogok közvetlen kikényszeríthetőségének biztosításával, az alaptörvény autentikus és mindenkire kötelező értelmezésével örököden a közhatalom-gyakorlás alkotmányos működése felett. A cél minden esetben az alkotmány védelme, melyet azonban különböző hatáskörök útján biztosíthatnak az alkotmánybíróóságok. Bár a hatáskörök országonként változóak, az minden esetben igaz, hogy az alkotmánybíróóságok saját hatásköreiket szükségképpen értelmezik és sokszor szabadon alakítják. A hatásköri önértelemezés mértéke alkotmánybíróóságként különböző lehet, a létezése azonban nem vonható kétségbe, hiszen ezeknek a szerveknek a jogszabályok nem adnak és nem is adhatnak olyan szigorú eljárási kereteket, mint bármelyik más bírói típusú szervnek. Kérdéses azonban, hogy a jogszabályok adta, egyértelműnek látszó kereteken túl mi állhatja útját az alkotmánybíróvági hatáskörök esetlegesen diszfunkcionális értelmezésének, illetve, mi alapján tudjuk egyáltalán beazonosítani, hogy az alkotmánybíróóság hogyan vélekedik saját szerepéről és funkciójáról.

A kilencvenes évek magyarországi szakmai diskurzusaiban jelen volt az a nézet, mely szerint az alapjogi aktivizmus helyeselhető, a hatásköri és államszervezeti viszont elítélendő. E nézet kialakulásában Sólyom László álláspontja játszhatott nagy szerepet, megfogalmazása szerint ugyanis „*az Alkotmánybíróóság aktivizmusa az alapjogokra vonatkozik. [...] Míg az alapjogokat az Alkotmánybíróóság kiterjesztően értelmezi, rendkívül merev és korlátozó ott, ahol az alkotmányban lefektetett államszervezetről van szó, tehát az új államszervezet »beállításának« hatásköri vitái során*”.¹ A jogtudományban is egyetértés van abban, hogy az Alkotmánybíróóság megalakulásának követő években kifejezetten aktivista gyakorlatot folytatott, alapjogi, államszervezeti és

¹ Sólyom 2001. 113.

hatásköri értelemben egyaránt.² Maga Sólyom László úgy fogalmazott, hogy „meggyőződéses aktivista vagyok, ha az aktivizmuson nem azt értjük, hogy valaki túllépi a hatáskörét. Az aktivizmus azt jelenti, hogy a bíróság a határesetekben is vállalja a döntést. Új intézmény esetében sok olyan helyzet adódik, amikor saját magát kell definiálnia.”³ Bár Sólyom László a hatásköri aktivizmus vádját nem ismerte el, a korszakban számos olyan határozat született, amely több szerző szerint nemcsak egyszerűen aktivista volt, hanem átlépte az alkotmánybíráskodás adta kereteket, és amelyben az Alkotmánybíróság új hatásköröket is létrehozott saját magának.⁴

Az „aktivista” kifejezés a jelenlegi alkotmánybíróági diskurzusban viszont sokszor bélyeg, melyet ráégetünk alkotmánybíróságokra és bírókra, mely kifejezi, hogy a saját – a törvényi követelményekkel összhangban lévő – álláspontunk a helyes és megalapozott, az azzal ellentétes pedig az „aktivista”. Az aktivista bíró pedig rossz bíró, az aktivista alkotmánybíróság rossz alkotmánybíróság.⁵ Ezt a bélyeget – ahogy fentebb is említettem – a Sólyom-bíróság is számtalanszor megkapta,⁶ a legtöbb esetben annak pontos meghatározása nélkül, hogy pontosan mi és miért tekinthető aktivistának a konkrét döntésekben.

Olyan gyakran használjuk ugyanis az aktivizmus kifejezést, mégis nagyon kevés alkalommal adjuk meg a pontos jelentését. Maga a jelenség amúgy sokkal régebben létezik, mint a jelenség leírására használt „aktivizmus” fogalom. Már a huszadik század előtt is felmerült problémaként, hogy a bírók a jog alkalmazása helyett pozitív jogot alkotnak, és hogy ez a jelenség nem egyeztethető össze a bírói tevékenység eredeti fogalmával és funkciójával.⁷ Valójában maga az alkotmánybíráskodás is a bírói aktivizmus eredménye, ebből kifolyólag sokáig, és bizonyos körben még ma is magának az alkotmánybíráskodásnak a létjogosultságát kérdőjelezték meg azok, akik a bírói aktivizmust kritizálták. Ma már az alkotmánybíráskodás olyan széles körben terjedt el, hogy ez a vita részben az intézmény sikerének köszönhetően és társadalmi elfogadottságából fakadóan is elhalkult, így az aktivizmussal kapcsolatos vita inkább az alkotmányértelmezési módszerek, a hatáskörök értelmezésével kapcsolatos.⁸

A Györfi Tamás által meghatározott egyik definíció szerint aktivista az a bíró, aki nem csak akkor vállalja, hogy érdemben dönt, amikor a nyelvi konvenció alapján egy konkrét esetnek az általános szabály alá foglalását senki nem vitatja. Máshogy megfogalmazva, aktivista az a bíró, aki vállalja, hogy érdemben dönt a nehéz esetekben is, és antiaktivista az a bíró, aki szerint a nehéz esetek eldöntése nem tartozik a bíróság

² Sente 2013. 500.

³ Mihalicz 1998. 437.

⁴ Halmai 1999. 18-19.; Tóth 2004.

⁵ Easterbrook, 2002. 1401.

⁶ Pokol 1992.; Takács Albert 1990.

⁷ Thayer 1891. (A bírói jogalkotásról úgy fogalmazva, hogy “a jog olyan gyarapodása, mely a bíró keze által történik.”)

⁸ Tóth 2009. 17.

hatáskörébe.⁹ Győrfi ezt a meghatározást arra tekintettel alkotta, hogy a szakirodalomban megjelenő, aktivizmus-ellenes álláspontok éppen azt kifogásolták a kilencvenes évek Alkotmánybíróságának tevékenységében, hogy olyan esetekben is döntést hoz és választ a lehetséges értelmezési lehetőségek közül, mikor az Alkotmány szövege több értelmezési lehetőséget is magához hordoz. Győrfi ezzel kapcsolatban meg is jegyzi, hogy valójában nincs olyan alkotmánybíró vagy szakember, aki csak az egyértelműen szabályozott esetekben tenné lehetővé az Alkotmánybíróság döntését, hiszen ez az intézmény kiüresedéséhez vezetne. Pontosán ebből adódóan Győrfi azt írja, hogy nem az a kérdés, hogy a bírók eldönthetnek-e egyáltalán nehéz eseteket, nem azt kell kérdeznünk, hogy kiegészítik-e, vagy csak értelmezik az alkotmányt, túllépik-e hatáskörüket vagy sem, hanem azt, milyen típusú nehéz eseteket és hogyan kellene eldönteniük?¹⁰

A tanulmányom is ebből a gondolatból született, álláspontom szerint ugyanis az „aktivista” és az önkorlátozó (passzivista) alkotmánybírósági szerepfelfogás keretében is lehetséges az alkotmánybíráskodási funkciókat szem előtt tartó, minőségi alkotmánybíráskodás. Attól azonban, hogy az aktivista bélyeg alkalmazásától eltekintünk, még lehetséges és szükséges az alkotmánybíráskodás vizsgálata, csak a vizsgálat eredménye nem az a megállapítás lesz, hogy az alkotmánybíróság aktivista, vagy esetleg túlságosan önkorlátozó és már nem is látja el funkcióját. Felmerül ugyanakkor a kérdés, mit és milyen szempontok alapján tudunk vizsgálni egyáltalán a szerepfelfogással összefüggésben?

1. Az alkotmánybírósági önértelmezés

Röviden rögzíteném, mit értek alkotmánybírósági hatásköri önértelmezés kifejezés alatt, amit a tanulmányban gyakran alkotmánybírósági önértelmezésnek fogok rövidíteni. Az alkotmánybírósági hatásköri önértelmezés alatt azt értem, hogy az alkotmánybíróság hogyan gyakorolja hatásköreit, hogyan jár el saját normakontroll hatáskörei gyakorlása során. Nem arra fókuszálok tehát, hogy az alkotmánybíróság hogyan értelmezi a szubsztantív alkotmányos szabályokat, vagy milyen egy konkrét alapjog értelmezésével kapcsolatos gyakorlata, hanem a hatáskörgyakorlására vonatkozó szabályokat hogyan értelmezi, és hogy ezáltal tulajdonképpen hova helyezi magát a hatalommegosztási rendszerben. A tanulmány a normakontroll hatáskörökre fókuszál, ugyanis az alkotmánybíráskodási funkció elsődlegesen ebben a hatáskörtípusban jelenik meg. Az alkotmány az alkotmánybíráskodás révén válik jogilag kötelező dokumentummá, az alkotmányi rendelkezés megsértése azáltal vált ki hatékony választ, hogy az alkotmányellenes rendelkezéseket a testület megsemmisíti. A normakontroll hatáskör létét az alkotmány és az alkotmánybíráskodás szükséges elemének tekintem, ez a

⁹ Győrfi 1996. 63., 73.

¹⁰ uo 75.

jellegadó hatáskör a kontinentális jogrendszerben centralizáltan működő alkotmánybíróságok esetén. A bírói döntések (jogértelmezés) felülvizsgálatának funkcióját, az egyéni alapjogvédelem erősítését tekintve azonban „*az Alkotmánybíróság nem hozzáadott érték, 'csupán' garanciális jellegű többlet*”¹¹. Azért sem képezi a vizsgálatom tárgyát az egyéni alapjogvédelmi funkció, mert a bírói hatalmi ággal való szoros kapcsolata miatt más vizsgálati módszerek és szempontok szükségesek az ehhez kapcsolódó hatáskörök elemzéséhez. Az alkotmánybíróági hatásköri önértelmezésnek különböző szintjei vannak, ezek egy része külön-külön is vizsgálható, egy része pedig általában hatja át a döntéseket.

A bevezetőben említett, a Sólyom-bíróság „aktivista” hagyományaitól a jelenlegi Alkotmánybíróság – a kommunikációja szintjén – elhatárolódik, tagjai elsősorban az alapjogi bíráskodási tevékenységről és a normakontroll jelentőségének csökkenéséről beszélnek.¹² Nem gondolom, hogy alkotmánybíróági korszakok közötti különbségtétel valóban megtehető ezen az egyszerű, dichotómián alapuló megkülönböztetés szerint, sőt megkockáztatom, hogy az aktivista és önkorlátozó jelzőknek a jelenlegi gyakorlatban nincs is sok értelme. Annak viszont látom értelmét, hogy megvizsgáljuk, hogy az Alkotmánybíróság miként definiálja önmagát, milyen keretben gondolkodik hatáskörei gyakorlásáról.

2. Az önértelmezés keretei, az alkotmánybíráskodási tevékenység és funkció

Ahhoz, hogy az alkotmánybíróági hatásköri önértelmezés kereteit vizsgáljam, rögzítenem kell, hogy az alkotmánybíráskodásra milyen jellegű tevékenységként tekintek. Alapvetően az, hogy mi az alkotmánybíráskodás természete és tartalma, a mai napig nem rögzített, egyes szerzők szerint azért, mert az alkotmánybíráskodás valójában olyan társadalmi jelenség, ami különböző elvárásoknak tesz eleget különböző időszakokban és helyzetekben, és a társadalmi igényeknek megfelelően állandóan változik.¹³ Ez az álláspont a magyar tapasztalatok alapján annyiban biztosan alátámasztható, hogy a Sólyom-bíróság tevékenységét azért is nehéz összehasonlítani a mai alkotmánybíráskodással, mert az előbbi olyan időszakban végezte tevékenységét, mikor az alkotmányosság, és annak hagyománya még csak kialakulóban volt, így funkciója arra is kiterjedt, hogy az alkotmányosságról vallott gondolkodásunk alapjait, kereteit is meghatározza.

Az alkotmánybíróági hatásköri önértelmezésének vizsgálatához meg kell határozni, mit vizsgálunk egyáltalán: milyen típusú tevékenységként tekintünk rá, hogyan illeszkedik a hatalommegosztás rendszerébe, milyen módon igazolható a tevékenyége. Jelen tanulmányban felvázolom az alkotmánybíráskodás fogalmi kereteit alapjaiban

¹¹ Vissy 2015. 362.

¹² Hancz és Cseh 2018

¹³ Oldfather 2005. 121.

meghatározó alkotmányelméleti szempontokat: a politikai és jogi konstitucionalizmus jelentőségét,¹⁴ a gyenge és erős alkotmánybíráskodás közötti különbségeket,¹⁵ az alkotmánybírói szerepfelfogások jelentőségét,¹⁶ továbbá, hogy milyen tényezők befolyásolják az alkotmánybíró döntése meghozatala során.

2.1. Az alkotmánybíráskodás és a demokrácia kapcsolata

Az alkotmánybíráskodás és a demokrácia Martin Shapiro szerint természetéből adódóan nem kompatibilisek egymással. Álláspontja szerint az alkotmánybíráskodás kis számú, nem közvetlenül választott férfiak és nők összessége, mely közpolitikai döntéseket hoz, vagy a nép által közvetlenül választott, népszuverenitással rendelkező szerv közpolitikai döntéseit blokkolja. Ez a demokráciával pedig azért nem fér össze, mert a demokratikus hatalomgyakorlás nem jelent mást, mint hogy a közpolitikai döntéseket a nép által választott képviselők hozzák meg.¹⁷ Vannak, akik úgy gondolják ebből fakadóan, hogy azok, akik az alkotmányos felülvizsgálat intézménye mellett érvelnek, azok semmilyen lehetséges értelmezésben sem állhatnak a demokrácia elvének oldalán is.¹⁸ A demokratikus legitimitáció hiányát amúgy már az alkotmánybíráskodás létrejöttének kezdetétől kifogásolták. Thomas Jefferson például a bírói normakontrollt nagyon veszélyes jelenségnek írta le, ami „*oligarchák despotizmusa alá kényszerít minket*”.¹⁹ Ezt a jelenséget – az alkotmánybíráskodások térnyerését és hatásköreik elburjánzását – a szakirodalom összefoglalóan a jurisztokrácia fogalmával írja le.²⁰

Az alkotmányossági felülvizsgálattal szemben felhozott leggyakoribb érv alkotmányjogi természetű: a bírók nem választott tisztviselők, nem terheli őket politikai felelősség.²¹ Döntéseik meghozatalánál nem a társadalom széles rétegeit képviselik, ebből kifolyólag döntéseik mindenképp antidemokratikusak. Másrészt, még ha közvetlenül is választanánk a bírókat (vagy figyelembe vennénk a demokratikus legitimitációjukat), akkor sem szerencsés a bírói jogalkotás, hiszen a bírói eljárás nem alkalmas jogszabályok megalkotására. A bíróságnak nincs eszköztára, amellyel a megalkotott szabály valamennyi gazdasági, társadalmi előnyét és hátrányát mérlegelni tudja. Ebből kifolyólag – folytatódhat az érvelés – a bírósági működésből fakadó korlátok miatt a nehéz esetekben az alkotmánybíráskodásnak a jogalkotóra kell bíznia a

¹⁴ Kovács 2015. 19.

¹⁵ Tushnet, 2008.

¹⁶ Sente 2015. 31.

¹⁷ Shapiro, 2019.

¹⁸ Hook 1967. 95.

¹⁹ Ford (1904) 160.

²⁰ Hirschl, 2007.; Pokol Béla, 2017.

²¹ Györfi 1996. 76.

döntés lehetőségét, még akkor is, ha ez az alkotmányellenes status quo ideiglenes fenntartásával jár.²²

A demokratikus legitimitáció hiányával kapcsolatban két következtetésre lehet rávilágítani. Először is, az alkotmánybíráskodás demokratikus vagy antidemokratikus jellegének vizsgálatához definiálnunk kell, mit jelent a demokratikus működés: alapvetően és nagyvonalakban jelentheti azt, hogy a politikai döntéseket a többség elképzelésének megfelelően hozzák meg. Ennek a követelménynek a vizsgálata külön kutatás tárgya lehet, de azt legalább érdemes megfontolni, hogy a választási szabályok, a választókerületek mérete és beosztása, vagy Magyarországon konkrétan a győzteskompenzáció hogyan tudják már első lépésben torzítani a többség akaratát, és hogy mindezek alapján mit is tekintünk a társadalom „többségének”, illetve a többség akaratának.

Gyakran felmerülő kritika az alkotmánybíráskodással kapcsolatban, hogy amennyiben a társadalmi többség nem ért egyet az alkotmánybíróság döntéseivel, nincs eszköze arra, hogy kifejezze egyet nem értését, máshogy megfogalmazva: az alkotmánybírókat nem terheli politikai felelősség. Bár az alkotmánybíróság és az alkotmánybírók maguk nem felelősek politikailag, de nem is érinthetetlenek. Az alkotmányozó vagy alkotmánymódosító hatalom dönthet úgy, hogy az alkotmánybíróság döntését egy alkotmánymódosítással felülírja – ahogy ezt láthattuk a negyedik Alaptörvény módosítás során is. Ez a szempont a gyenge alkotmánybíráskodás esetén hangsúlyosan jelen van, azzal a szintén rögzített kritikával együtt, hogy az alkotmány érvényesülése a törvényhozó mérlegelésén múlik, ami meg az alkotmány feltétlen elsőbbségének elvével nem összeegyeztethető.

További szempont, hogy egy szerv vagy személy legitimitációja nem csak attól függ, hogy rendelkezik-e demokratikus legitimitációval, hanem a társadalmi elfogadottságán is. Egy szerv társadalmi támogatottságát bonyolult, a jogtudomány módszereit meghaladó kutatással lehet csak bizonyítani. Annyit viszont biztosan meg lehet állapítani, hogy ha egy alkotmánybíróságot létrehoznak és az hosszabb időn keresztül folyamatosan ellátja tevékenységét, akkor a történelem maga a bizonyíték arra, hogy a társadalom elvárja az alkotmánybíróságtól azt, hogy értelmezze, meghatározza és kikényszerítse az alkotmányos rendelkezéseket.²³

2.2. Az alkotmánybíráskodás gyenge modellje – ki mondja ki a végső szót?

A bevezetőben említett, az alkotmánybíráskodási tevékenység meghatározhatatlansága arra is visszavezethető, hogy nehéz általában az alkotmánybíráskodásról beszélni, hiszen a különböző alkotmányos berendezkedésű államokban különböző megoldások

²² J Wright 1969. 1.

²³ Rostow, 1958. 590.

jönnek létre az általánosan kötelező normatív előírások alkotmányosságának felülvizsgálatára. Ebből az elgondolásból kiindulva megkülönböztethetünk gyenge és erős alkotmánybíráskodást. A megkülönböztetés alapja pedig az, hogy alkotmányos kérdésekben ki mondja ki a végső szót: bírói szerv (erős alkotmánybíráskodás) vagy a törvényhozó (gyenge alkotmánybíráskodás).

Az, hogy az alkotmánybíráskodás melyik formája valósul meg, az alkotmányos rendszer alapvető szervezeti megoldásain és a törvényhozó és a bírói felülvizsgálatot végző szerv szerepfelfogásán múlik. Ezért előfordulhat, hogy bár az alkotmányozó szerv intézményesít külön szervet az alkotmányossági felülvizsgálat elvégzésére, az mégis inaktív marad.²⁴ De az is elképzelhető – ahogy azt az amerikai Legfelsőbb Bíróság esetén láthatjuk –, hogy az alkotmány maga nem teremti meg az alkotmányos felülvizsgálat lehetőségét, de a bíróságok fokozatosan kialakítják ezt a gyakorlatot, amit pedig az ország jogi kultúrája fokozatosan elfogad.²⁵ A gyenge alkotmánybíráskodás modellje nem az alkotmányossági felülvizsgálat terjedelmére vonatkozik. Ebben a modellben is elképzelhető a normák teljeskörű kontrollja, a különbség inkább abban fogható meg, hogy a parlamenti többségnek van-e lehetősége a bíróság döntését relatív rövid időn belül felülbírálni vagy sem. Az erős alkotmánybíróvási modellel kapcsolatos fő kritika úgy fogalmazható meg, hogy egy nem demokratikus szerv hoz meg olyan közpolitikai döntéseket, melyeket inkább az arra felhatalmazással rendelkező törvényhozónak kellene. A gyenge alkotmánybíróvási modell hiányossága pedig éppen abban ragadható meg, hogy az alkotmány tulajdonképpen lesüllyed az egyszerű törvények szintjére, melynek tartalmát a törvényhozó szabadon alakíthatja.

Ilyen, a magyar és a sok esetben példaként szolgáló amerikai alkotmánybíráskodási modelltől jelentősen eltérő felfogás alakult ki Nagy Britanniában, Új-Zélandon és Kanadában.²⁶ Az alkotmánybíráskodás gyenge modellje is abból az alaptézisből indul ki, hogy az alkotmányos rendszer adta sajátosságok meghatározzák az alkotmánybíráskodás kereteit is.²⁷ Györfi Tamás Ran Hirschl nyomán²⁸ ebben a fogalmi keretben két alapvető modellt különböztet meg. Az elsőt a parlamenti szuverenitás ortodox modelljének nevezi, a másodikra pedig az új konstitucionalizmus megnevezést alkalmazza.²⁹ A parlamenti szuverenitás ortodox modelljét, melynek mintaadó állama Nagy-Britannia, három ismérv alapján azonosítja: az alkotmány monisztikus szerkezete, a törvényhozás tartalmi korlátainak hiánya, és végül, hogy nincs olyan intézmény, amely a törvényhozó által hozott szabályokat érvénytelenítené. Az új konstitucionalizmus modelljét négy ismérvvel jellemzi: dualisztikus szerkezetű alkotmány, a törvényhozásnak vannak tartalmi korlátai (szövetségi berendezkedés,

²⁴ Ilyen például a svéd alkotmányos szabályozás, mely 1915-ben intézményesítette az alkotmányos felülvizsgálatot végző szervet, de a bíróság hét évtizeden keresztül egy jogszabályt sem minősített alkotmányellenessé.

²⁵ Hirschl, 2004. 2786.

²⁶ Tushnet 2003. 2781.

²⁷ Farinacci-Fernos, 2018. 36.

²⁸ Hirschl, 2007.

²⁹ Györfi, 2015. 6.

alapjogi katalógus), van bírói felülvizsgálat, mely keretében a bíróság a jogszabályokat rendszerint szigorú alkotmányossági vizsgálatnak veti alá (ilyen például a szükségességi – arányossági teszt).

2.3. Az alkotmánybíráskodás szerepfelfogásai – politikai vagy jogi tevékenység a bírói normakontroll?

Az alkotmánybíráskodás természetével kapcsolatban azzal az állásponttal értek egyet, mely szerint az alkotmánybíráskodás mindenképp politikai tevékenységnek tekinthető, hiszen természetét tekintve nem tud más lenni. A normakontroll tárgya, illetve mércéje az alkotmány. Az alkotmány pedig olyan jogforrás, mely nemcsak a közhatalomgyakorlást és annak kereteit hozza létre és szabályozza, hanem a politikai magatartást is. A politikai döntések is csak akkor lehetnek érvényesek, ha összhangban állnak az alkotmánnyal.³⁰ Ebből kifolyólag a normakontroll tárgyai szükségszerűen politikai aktusok lesznek – leggyakrabban a törvényhozó által hozott jogszabályok.

Ugyanezt tartalmi oldalról úgy is magyarázhatjuk, hogy politikai tevékenység alatt olyan tevékenységet kell érteni, amely befolyásolja a társadalmi folyamatok alakulásának mikéntjét, azt, hogy milyen irányban fog a társadalom fejlődni, a lehetséges alternatívák közül melyiket fogja követni. A bíróságok tekintetében akkor beszélhetünk ilyen hatásról, ha a tevékenység (bíráskodás) eredménye (bírói döntés) precedensértékű.³¹ Ezeknek a feltételeknek az alkotmánybíráskodás pedig megfelel: jogszabályok alkotmányosságának eldöntésekor olyan döntéseket hoz, melyek alapjaiban határozzák meg a társadalom tagjainak jogait, kötelezettségeit, végső soron a társadalmi folyamatok alakulásának mikéntjét.

A bevezetőben is rögzített alapvetésből indulnék ki, mely szerint valójában az alkotmánybíráskodás nem csak azokban az esetekben lehet megengedhető, ahol az alkotmány szövege teljesen egyértelmű és a konkrét eset kapcsán csak egyetlen értelmezési út áll a bíróság előtt. Mindez pedig azért van, mert valójában nincs, vagy csak nagyon kivételes azon eseteknek a köre, mikor nem elképzelhető egy másik értelmezési mód. Éppen ezért Győrfi is azt mondja, nem az a kérdés, hogy a bírók eldönthetnek-e egyáltalán nehéz eseteket, nem azt kérdezzük, hogy kiegészítik-e vagy csak értelmezik az alkotmányt, túllépik-e hatáskörüket vagy sem, hanem azt, hogy milyen típusú nehéz eseteket és hogyan kellene eldönteniük?³²

³⁰ Grimm 2019. 308.

³¹ Győrfi 1996. 64.

³² Győrfi 1996. 75.

2.4. Ha dönt, hogyan dönt?

A *hogyan* kérdésre különböző válaszokat lehet adni, melyeket a Győrfi Tamás három modellbe sűrít. A modellek bírói szerepfelfogásokon nyugszanak arra nézve, hogyan kell a bírónak az alkotmányossági kérdésekben dönteniük.

Az első felfogás szerint a bíróságnak nem szabad saját értékítéletére támaszkodni, hanem a társadalomban uralkodó konszenzus alapján kell döntéseket hoznia.³³ Így, ha az intézmény maga nem is tekinthető demokratikusnak, legalább a döntése igen. Ez az elképzelés szoros összefüggésben áll a gyenge alkotmánybíráskodási modell alap gondolatával, mely szerint a társadalmilag megosztott kérdésekben a döntést a törvényhozónak kell meghoznia. Győrfi szerint a kiindulópont itt viszont az, hogy a bíróság hozhat döntést ezekben az esetekben is. Ennek oka egyrészt, hogy a bírósági döntés alapja is hozzáférhető, illetve megismerhető, ezért a bírói jogalkotással szembeni érv, amely szerint az állampolgár nem képes előre látni a bírói döntés tartalmát, nem áll meg. Kritikaként fogalmazható meg azonban ezzel a modellel szemben, hogy a társadalmi konszenzust gyakorlatilag lehetetlen empirikusan megállapítani, a nem empirikusan alátámasztott, hanem az ideális preferenciákat tartalmazó konszenzus megállapítása pedig eleve a bírói mérlegelésen fog múlni, így a szubjektív értékítéletet végső soron nem lehet így sem kiküszöbölni. Ez a modell sem válaszol amúgy arra a kérdésre, hogy mi alapján dönthetők el azok az esetek, amikor ténylegesen nincs semmilyen valós vagy feltételezhető társadalmi konszenzus, és hogy ezekben az esetekben miért lenne jobb, ha a törvényhozó hozná meg a döntést a bíróság helyett.

A második modell esetén a bíróság nem saját preferenciái alapján dönt, hanem a jogrendszer összefüggéseiből vezeti le döntését. Az ilyen típusú döntés meghozatalára a bíróságok abszolút alkalmasak, hiszen a tevékenység központi eleme nem más, mint a jogi érvelés.³⁴ A bíróság olyan független szerv vagy testület, amelynek hatásköre van viták eldöntésére, amely előtt a felek tényeket és normatív szabályokat, valamint elveket sorakoztatnak fel, és amely e felsorakoztatott tények és normatív szabályok alapján a lehető legobjektívabb módon döntést hoz.³⁵ Ennek a megfogalmazásnak a centralizált és a decentralizált modellben működő alkotmánybíróóságok is többnyire megfelelnek, de például a francia Conseil d'État bíróvási jellege – főleg tevékenysége kezdetén – erősen megkérdőjelezhető volt.³⁶

Itt fontos rögzíteni, hogy a bírósági módszerek nem „jobbak”, mint a politikaiak, egyszerűen csak mások. A lényeg ebben az esetben az, hogy különbséget tudjunk tenni a kettő között legitimitásuk és hatékonyságuk alapján. A jogrendszer koherenciáját alapul vevő modellben a bíróságok a fentiek alapján biztosan nagyobb magabiztossággal

³³ Győrfi 1996. 77.

³⁴ Farinacci-Fernos 2018.

³⁵ Becker 1970.

³⁶ Koopmans 2003. 73.

tudják a döntéseket meghozni, mint az ilyen jellegű tevékenységet amúgy nem végző törvényhozó. Ez azonban nem oldja fel a bíróságok korlátozott demokratikus legitimitációjával kapcsolatos kihívást, és a döntések előreláthatóságát sem garantálja, hiszen az alkotmány összefüggései nem determinálják magát a döntést. Kritikaként róható fel még ezzel a modellel szemben, hogy a koherencia éppen azt követeli meg a bíróságtól, hogy eltérjen az egyébként erkölcsileg előnyösebb megoldástól azon az alapon, hogy a múltban kevésbé tökéletes szabályokat fogadtak el.³⁷ Ezt az álláspontot annyival egészíteném ki, hogy ilyen esetben a bíróság döntését az különbözteti meg a törvényhozóétól, hogy a bíróságnak indokolási kötelezettsége van a korábban rögzített elvi tételektől való eltérés esetén, tehát a mozgástere ugyanúgy nem korlátlan.

Dolgozatomban amellet érvelek, hogy az alkotmánybíráskodás természetéből fakadóan politikai tevékenységnek tekinthető, ezt a tevékenységét viszont a jog adta keretek között gyakorolja, tehát az alkotmánybíráskodás jogi modellje a kiindulópontom. A jogi modell a tradicionális jogtudományi megközelítésekkel, az értelmezésemelvétekkkel foglalkozik, s lényegében azon a feltevésen alapul, hogy az alkotmánybírák ezeket, mint bírói filozófiát alkalmazva döntenek az alkotmányjogi vitákban. Egyetértek Bragyova András álláspontjával, mely szerint az alkotmánybíró jogi döntést hoz, és a jogi következtetés ereje az, ami az alkotmány jogi erejét kölcsönzi az alkotmánybíróági döntéseknek.³⁸

Ezt a felfogást az amerikai jogi realizmus irányzata már igen korán, a XX. század elején megkérdőjelezte, azt állítva, hogy a bírák a valóságban saját preferenciáikat követik, döntéseiket befolyásolják saját preconcepcióik, előítéleteik. Az újabb kritikák elsősorban arra irányulnak, hogy a jogi modell tulajdonképpen normatív elképzelések összessége, amelyek azonban nem alkalmasak az alkotmánybírói döntéshozatal valós természetének feltárására.³⁹

Egyes szerzők a jogi modellt elvetik, többek közt például azért, mert kétségesnek tartják, hogy egy olyan szerv, amelynek tagjait többnyire politikusok választják ki, amely sokszor a legfontosabb politikai kérdéseket dönti el, s amely döntéseiért nem visel politikai felelősséget, kizárólag jogi szempontok alapján döntene alkotmányossági ügyekben. Az alkotmánybírók pártpolitikai befolyásoltságát Magyarországon például Szente Zoltán empirikus módszerekkel vizsgálta. A kutatás eredményeként azt a következtetést vonta le, hogy az alkotmánybírák állásfoglalásai és az őket jelölő politikai oldal nézetei és érdekei között erős korreláció figyelhető meg.⁴⁰ A attitűdmodell kapcsán arra a következtetésre világítanak rá, hogy akkor, amikor az alkotmánybírók különböző értelmezések között választanak – márpedig fentebb már rögzítettem, hogy az alkotmánybíróknak az esetek legnagyobb részében választaniuk kell, mert az alkotmány rendelkezéseiből jellemzően nem csak egy lehetséges

³⁷ Raz 1986.

³⁸ Bragyova 1994. 149.

³⁹ Szente és Gárdos-Orosz 2015. 17.

⁴⁰ Szente 2015.

értelmezés olvasható ki –, akkor a választásuk oka nem feltétlenül az, hogy melyik politikai formációval szimpatizálnak. Az ok-okozati összefüggés meglátásom szerint nem a jelölő párt vezetési és az alkotmánybíró döntései között áll fenn, illetve ez ebben a formájában nem bizonyítható, mert azt nem tudjuk megvizsgálni, milyen szándék vezette az alkotmánybíró a döntése meghozatalánál. Amit vizsgálni tudunk, az az, hogy milyen értelmezési és érvelési módszereket használt az álláspontja kifejtése során. A választott érvelési és értelmezési módszert persze befolyásolhatja az, hogy milyen – pártpolitikai preferenciák miatt előzetesen determinált – döntésre szeretne jutni, de befolyásolhatja az is, hogy milyen szerepet és funkciót szán magának az alkotmánybíráskodásnak. A pártpolitikai szimpátiához kötött alkotmánybírói attitűd előtérbe helyezése így álláspontom szerint leegyszerűsíti az alkotmánybíráskodás vizsgálatát.

Mások azért vitatják a bírói döntések normatív alapját, mert álláspontjuk szerint az alkotmánybírók olyan racionális aktorok, akik saját érdekeik vagy értékeik minél teljesebb érvényesítésére törekszenek, ezért döntéseik kialakításánál másokhoz igazodnak. Ezzel a stratégiai döntéshozatali elmélettel szemben gyakran kritikaként fogalmazódik meg, hogy empirikusan nagyon nehezen alátámasztható.⁴¹ A stratégiai döntéshozatal elfogadása viszont még nem jelenti azt, hogy a döntés végső soron ne jogi érveken alapulna. Ha a bírók egyezkednek is a döntés tartalmáról, az egyezkedés tárgya – vagy jelképesen szólva valutája – maguk az érvek lesznek.⁴² Elfogadom tehát azt, hogy a bírói döntést nem csak semleges jogi szempontok befolyásolják, hanem az különböző hatások eredményeként jön létre.

A harmadik modellben nincs minőségi különbség a bírói és a törvényhozói döntéshozatal között. Nyitva hagyja azonban ez a modell azt a kérdést, hogy miért ne döntenének a bíróságok a konszenzuson túl is. Miért jobb az, ha a törvényhozó dönt ilyen esetekben? Egyes szerzők szerint az alkotmány elsőbbségének érvényesítését nem feltétlenül bírósági jellegű szervnek kell ellátnia,⁴³ de a történelmi gyakorlat és a modern alkotmányosság jelenlegi megoldásai azt eredményezték, hogy legjellemzőbben bírósági jellegű szervek végzik a normakontrollt. A hatalommegosztás elvéből annyi biztosan következik, hogy senki nem ítékezhet a saját ügyében, melynek logikus következménye, hogy a törvények alkotmányosságát sem lehet a törvényhozóra bízni. Koopmans álláspontját annyival mindenképp árnyalni érdemes, hogy a bíróságok nagyobb rutinnal képesek döntéseiket koherens, a korábbi gyakorlattal összeegyeztethető módon alátámasztani.

Azt is érdemes kiemelni, hogy a többségi hatalomgyakorlás az alkotmányosság jelenlegi felfogása alapján nem lehet korlátlan. Az alkotmány maga határoz meg olyan

⁴¹ Sente és Gárdos-Orosz 2015. 17–27.

⁴² Robertson 2010. 21.

⁴³ Koopmans 2003. 27.

határokat, melyek a többségi hatalmat gyakorló számára is áthatolhatatlanok.⁴⁴ Ezt a szempontot Györfi is kiemeli, mikor azt írja, hogy „a többségi elv ugyanis maga is igazolásra szorul, s a kisebbség számára csak úgy elfogadható, ha a legfontosabb döntéseket nem a többségi elv játékszabályai szerint hozzák. Az alapjogok éppen ezt a többségi elv alól kivont területet védik”.⁴⁵ Az alkotmánybíróáságnak pedig éppen az a feladata, hogy ezen alapjogok érvényesülését védelmezze a többségi alapú hatalomgyakorlóval szemben. Ezért lehetséges, hogy el tudjuk fogadni az alkotmánybíráskodást, mint a többségi hatalomgyakorlás korlátját: az alkotmánybíróáság garantálja azt, hogy a többségi elven működő törvényhozás az alkotmány rendelkezéseit betartsa.

Az alkotmánybíráskodás ilyen típusú magyarázatát többen kritizálják, mint hogy ez egy túlzóan idealisztikus elképzelés önkorlátozó hatalomról, melyben a politikai és gazdasági elit a demokrácia és a fenntartható fejlődés elvire hivatkozva valójában saját érdekeit érvényesítik és a demokratikus döntéshozatal elöl kívánják elzárni a politikai döntések meghozatalát.⁴⁶ Ez az általánosítás nehezen igazolható, empirikusan ugyanis nem kimutatható a kapcsolat a politikai és gazdasági elit érdekei és a bírói felülvizsgálatot végző szervek tevékenysége között.⁴⁷

3. Összegzés

A kutatásomnak az a célja, hogy meghatározzam az alkotmánybíróáság önértelmezésének szempontjait, és ezt követően az előzetesen meghatározott szempontok alapján megvizsgáljam a magyar Alkotmánybíróáság normakontrollal kapcsolatos önértelmezési gyakorlatát. Jelen tanulmány e kutatás elméleti megalapozásának első lépését jelenti, amelyben vizsgáltam és rögzítettem az alkotmánybíráskodás politikai és ezzel párhuzamosan jelenlévő jogi jellegét is. Ez a kettősség a szerv funkciójából természetesen fakad: az alkotmány a politikai közösség által elfogadott, értékteremtő- és rögzítő dokumentum, politikai döntések eredményeként jön létre. Az alkotmány ezzel párhuzamosan a jogrendszer létrehozó, annak csúcán álló dokumentum, amely feltétlen érvényesülést követel önmagának. Ennek a politikai és jogi dokumentumnak az érvényesülését Magyarországon egy bírói szerv vizsgálja, tevékenységét a bíróságokra jellemző jogi szempontok figyelembevételével látja el. Abból kifolyólag, hogy az Alaptörvény egy bírói szervre bízta az érvényesülés vizsgálatát, automatikusan következnek bizonyos dilemmák:

⁴⁴ Itt Györfi Tamás nyomán fontos azt hangsúlyozni, hogy az alapjogok amúgy nem korlátozhatatlanok, többségük nem képez abszolút korlátot az állam jogalkotásával szemben, ráadásul az alapjogok különböző csoportjai az államtól is más magatartási formát követelnek meg – egyik esetben az aktív közreműködést, másik esetben kifejezett tartózkodást.

⁴⁵ Györfi 1996. 88.

⁴⁶ Hirschl 2014. 97.

⁴⁷ Landfried, 1994. 119.

milyen messze nyúlhat az Alkotmánybíróság keze, meddig szűkítheti a törvényhozó mozgásterét? Az egyszerű elméleti válasz erre a kérdésre úgy hangzik, hogy addig, ameddig az Alaptörvény feltétlen érvényesülése megköveteli. A tanulmányomban rögzítettek alapján a kérdés mégsem ennyire egyszerű: az alkotmánybíráskodás politikai és jogi természetének kettőssége megnehezíti az alkotmánybíráskodás eredményeként létrejött produktumban, a döntésben a jog eszköztárával számonkérhető és mérhető elemek körének meghatározását, holott ezek segítenének annak feltárásában, hogy az adott alkotmánybíróság mit gondol saját szerepéről, hatalommegosztásban betöltött helyzetéről, funkciójáról az alkotmányos rendszerben. A kutatásom további szakaszaiban erre fogok kísérletet tenni.

Felhasznált irodalom

Becker, T.L. (1970): *Comparative Judicial Politics: The Political Functionings of Courts*. Rand McNally 1970.

Bragyova András (1994): *Az alkotmánybíráskodás elmélete*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, MTA Állam- és Jogtudományi Intézet 1994.

Easterbrook, F.H. (2002): *Do Liberals and Conservatives Differ in Judicial Activism*. *University of Colorado Law Review* 2002/73. 1401.

Farinacci-Fernos, J.M. (2018): *Constitutionally Required Judicial Activism: Re-Examining the Role of Courts in Modern Constitutional Adjudication*. *Kansas Journal of Law & Public Policy* 2018/28.

Ford, P.L. (1904): *Letter to Willian Jarvis*”, *The writings of Thomas Jefferson*. In *The Works of Thomas Jefferson, Federal Edition*, New York and London, G.P. Putnam’s Sons, 1904-5

Grimm, D. (2019): *What exactly is political about adjudication?* In: Christine Landfried (szerk.), *Judicial Power*. Cambridge University Press 2019.

Györfi Tamás (2015): *A »gyenge« alkotmánybíráskodás: modellek és kilátások*. *Fundamentum* 2015/2-3.

Györfi Tamás (1996): *Az Alkotmánybíróság politikai szerepe*. *Politikatudományi Szemle* 1996/2-3.

Halmai Gábor (1999): *Az aktivizmus vége? A Sólyom-bíróság kilenc éve*. *Fundamentum* 1999/3.

Hancz Patrik és Cseh Kristóf Balázs (2018): *Ha valaki önmagából sokat ad másoknak, még többet fog visszkapni – interjú Dr. Sulyok Tamással*. *arsboni.hu* <https://arsboni.hu/ha-valaki-onmagabol-sokat-ad-masoknak-akkor-meg-tobbet->

[fogvisszakapni-interju-dr-sulyok-tamassal-az-alkotmanybirosag-elnokevel/](#) (2018. február 8.)

Hirschl, R. (2004): The Political Origins of the New Constitutionalism. *Indiana Journal of Global Legal Studies* 2004/11.

Hirschl, R. (2007): Towards Juristocracy. Harvard University Press 2007.

Hirschl, R. (2014): The Origins of the »New Constitutionalism«: Lessons from the »Old Constitutionalism« In Stephen Gill és Claire Cutler (szerk): The New Constitutionalism and the Future of Global Governance. Cambridge University Press 2014.

Hook, S. (1967): The Paradoxes of Freedom. University of California Press 1967.

Koopmans, T. (2003): Courts and Political Institutions. Cambridge University Press 2003.

Kovács Ágnes (2015): Fényevők? A hazai alkotmányelmélet esete a politikai konstitucionalizmussal. *Fundamentum* 2015/2-3.

Landfried, C. (1994): The Judicialization of Politics in Germany. *International Political Science Review* 1994/15.

Mihalicz Csilla (1998): Interjú Sólyom Lászlóval, az alkotmánybíróvági volt elnökével. *Budapesti Könyvszemle* 1998/10. 437.

Oldfather, C.M. (2005): Defining judicial inactivism: Models of adjudication and the duty to Decide. <https://scholarship.law.marquette.edu/facpub/84>

Pokol Béla (1992): Aktivista alapjogász vagy parlamenti törvénybarát? A magyar alkotmánybíróvági jogkonceptiója. *Társadalmi Szemle* 1992/5. 67-78.

Pokol Béla (2017): A jurisztokratikus állam. Dialóg Campus 2017.

Raz, Joseph (1986): The Authority of Law. Oxford, Clarendon Press 1986

Robertson, D. (2010): The judge as political theorist. Princeton University Press 2010

Rostow, E. V. (1958): Supreme Court and the People's Will. *Notre Dame Law Review* 1958/33.

Shapiro, M.M. (2019): Judicial Power and Democracy. Cambridge University Press 2019.

Sólyom László (2001): Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon. Osiris, Budapest, 2001

Szente Zoltán – Gárdos-Orosz Fruzsina (szerk) (2015): Jog és politika határán: Alkotmánybíráskodás Magyarországon 2010 után. HVG-Orac 2015.

Szente Zoltán (2015): Az alkotmánybírók politikai orientációi. *Politikatudományi Szemle* 2015/1.

Szente Zoltán (2013): Az Alkotmánybíróság értelmezési gyakorlata 1990 – 2010. In: Deli Gergely – Szoboszlay-Kiss Katalin (szerk): *Tanulmányok a 70 éves Bihari Mihály tiszteletére*. Győr, Universitas-Győr, 2013.

Takács Albert (1990): Az alkotmányosság dilemmái és az Alkotmánybíróság ítéletei. *Acta Humana* 1990/1. 47-49.

Thayer, E.R. (1891): *Judicial Legislation: Its Legitimate Function in the Growth of the Common Law*. Harvard Law Review 1891/172.

Tóth Gábor Attila (2004): Az eljárási alkotmányosság tartalma. *Fundamentum* 2004/3.

Tóth Gábor Attila (2009): *Túl a szövegen – Értekezés a magyar alkotmányról*. Budapest, Osiris kiadó 2009.

Tushnet, M. (2003): Alternative forms of judicial review. *Michigan Law Review* 2003/101.

Tushnet, M. (2008): *Weak Courts, Strong Rights*. Princeton University Press 2008.

Vissy Beatrix (2015): A bírói döntések alkotmánybíróági felülvizsgálata mint a politikai hatalom korlátozásának eszköze? In: Szente Zoltán – Gárdos-Orosz Fruzsina (szerk.): *Alkotmánybíráskodás Magyarországon 2010 után*. Budapest, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft. 2015.

Wright, J. (1969): Role of the supreme court in democratic society – judicial activism or restraint. *Cornell Law Review* 1969/54.

THE SELF-CONCEPTUALIZATION AND THE NATURE OF CONSTITUTIONAL COURTS

The present paper examines the constitutional courts' political and legal nature, which naturally stems from the function of the constitutional courts: the constitution is a value-creating document enacted by the political community. The constitution is adopted as a result of political decisions. At the same time, the constitution is the document that created the legal system and thus must be enforced. A judicial body examines the enforcement of this political and legal document in Hungary. Since the Basic Law entrusts the examination of enforcement to a judicial body, dilemmas automatically follow: how far can the Constitutional Court reach, and how long can it narrow the

legislature's scope? The simple theoretical answer to this question is as long as the unconditional enforcement of the Basic Law requires it. According to my paper, the answer is not so simple: the duality of constitutional courts' political and legal nature makes it challenging to examine them and determine the range of elements accounted for and measured in the judicial decision. Although the definition is complex, the research is still essential, as this is how we can examine what the Constitutional Court thinks about its own role, its position in the division of powers, and its function in the constitutional system.

BOTTLIK-GRANYÁK LÍVIA

Alkotmányjogi Tanszék

Témavezető: dr. Somody Bernadette PhD, egyetemi adjunktus

SZERVEZETEK MINT ALAPJOGI JOGOSULTAK A MAGYAR ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG GYAKORLATÁBAN¹

1. A szervezet alapjogi fogalmának forrásai

Az, hogy adott szervezetet adott alapjog az adott körülmények között megilletethet-e, számos előkérdés függvénye.² Az egyik legelső ilyen tisztázandó szempont a szervezet alapjogi fogalma, vagyis azoknak a “definíciós” összetevőknek az azonosítása, amelyek jellemezhetik azokat a szervezeteket, amelyek alapjogi jogosultsággal rendelkezhetnek. Ennek az alapjogi értelemben vett szervezet fogalomnak alapvető összetevője – abból adódóan, hogy jelen írás a magyar gyakorlatot vizsgálja – az Alaptörvény I. cikk (4) bekezdése és annak lehetséges alkotmányos interpretációi.³ Ugyanakkor hasonlóan nélkülözhetetlen annak vizsgálata, hogy az egyes alapjogvédő szervek milyen lényeges fogalmi összetevőket azonosítanak e lehetséges alapjogi jogosultak mögött. Az esetjogi vizsgálat szükségességét támasztja alá, hogy az Alaptörvény rendelkezései olyan magas absztrakciós szinten kerülnek megfogalmazásra, amely nem teszi lehetővé e kérdés teljes részletességű szabályozását, így ez nem is lehet célja az alkotmánynak.⁴ Továbbá emellett szól az a dogmatikai összefüggés is, miszerint az alapjogi védelem igénylői – az eljárásjogi jogosultak – csakis alapjogi, vagyis anyagi jogosultsággal rendelkező jogalanyok lehetnek. Ahhoz ugyanis, hogy az egyes alapjogok ne csak szépen hangzó elvek legyenek, szükséges biztosítani e jogok kikényszeríthetőségét, vagyis a jogosultaknak kell, hogy tényleges lehetőségük legyen sérelmük orvoslására.⁵ Ennek alapján az alapjogi jogalanyiságnak együtt kell járnia az alapjogi jogorvoslati eszközök indítványozói jogosultságával. Ebből pedig egyenesen következik az is, hogy az eljárásjogi jogosultságnak előfeltétele az alapjogi jogalanyiség megléte.⁶ Mivel a magyar alapjogvédelmi rendszerben az egyik legjelentősebb egyéni alapjogvédelmi eszköz az alkotmányjogi panasz, amely elbírálása során a szervezet alapjogi fogalmának

¹ Jelen tanulmány a K132712 számú “Az alapjogi jogalanyiség koncepciója” projekt (kutatásvezető: dr. Somody Bernadette) keretében jött létre. A K132712 számú projekt a Nemzeti Kutatási Fejlesztési és Innovációs Alapból biztosított támogatással, a kutatói kezdeményezésű pályázati program finanszírozásában valósul meg.

² Granyák 2018.

³ Hiszen e rendelkezés explicite kimondja a szervezetek alapjogi jogalanyiságát.

⁴ Fröhlich 2019. [8]

⁵ Somody 2013. 14.

⁶ Tóth Gábor 2009. 48. Az eljárási szabályok vizsgálata gyakran egy tartalmi előkérdés tisztázását igényli.

értelmezése felmerülhet, e kérdés esetjogi vizsgálatához elengedhetetlen az alkotmányjogi panasz indítványozói körének elemzése. A magyar alkotmánybírósági gyakorlat vizsgálatakor sem szabad azonban megfeledkezni arról, hogy a gyakorlatban azonosítható egyes konklúziók végső mércéje mindig az Alaptörvény. Mindebből az is következik, hogy az esetjogban fellelhető, alapjogi értelemben vett szervezet-fogalom tartalmi összetevőinek koherens módon kell illeszkednie a vonatkozó alaptörvényi rendelkezések által meghatározott jogi keretbe.

2. A magyar Alkotmánybíróság gyakorlata

2.1. Szervezetek a korábbi Alkotmány alkalmazásában

Az Alkotmánybíróság (továbbiakban: AB) korai gyakorlata következetesen érvényesítette, hogy csakis alapjogi jogosultsággal rendelkező jogalanyok lehetnek alkotmányjogi panasz indítványozói. Az 57/1991. (XI. 8.) AB határozat egyértelműen megállapította, hogy az alkotmányjogi panasz nem minősül általános jogorvoslatnak, mert az csak kivételesen, a jogerő beállta után és az alapjog sérelme esetén vehető igénybe.⁷ A 65/1992. (XII. 17.) AB határozat már azt is kimondta, hogy az alkotmányjogi panasz az Alkotmányban szabályozott alapvető jogok védelmének egyik eszköze, így ennek a különleges jogorvoslati eszköznek az igénybevétele feltételezi, hogy az adott jogalany tekintetében fennállhat az alapjogi sérelem lehetősége.⁸ A határozat hangsúlyozta, hogy az alapvető jogok rendeltetése nem más, minthogy az államhatalommal szemben alkotmányos garanciákat teremtsen az állampolgár, az egyén vagy egy közösség jogainak védelmére, cselekvési autonómiájának biztosítására.⁹ Ezt követően a 23/2009. (III. 6.) AB határozat is megállapította, hogy az alkotmányjogi panasz szükségképpen feltétele az alapjogi sérelem bekövetkezése, vagy legalább az alapjogi sérelem bekövetkezésének lehetősége. Így megerősítette azt is, hogy az alapjogok rendeltetése az államhatalom korlátozása az egyének vagy egy közösség jogainak védelme érdekében.¹⁰ Mindezek alapján aztán meghatározta a szervezet alapjogi fogalmának azon összetevőjét, miszerint a *“közhatalmi állami szervnek nincs az államhatalommal szemben garanciákat jelentő alkotmányos alapjoga.”* Vagyis eszerint a szervezet mint alapjogi jogosult fogalmába a közhatalommal rendelkező szervezetek nem tartoznak bele azon alapjogi megfontolásból adódóan, hogy az alapjogok rendeltetése alapvetően az államhatalom korlátozása. Mindezek mellett ez az ügy arra is rávilágított, hogy *„különbséget kell tenni a természetes személyek által létrehozott jogi személyek és az állami szervek, illetve az állam által, meghatározott*

⁷ 57/1991. (XI. 8.) AB határozat

⁸ Térey 2016. 109.

⁹ 65/1992. (XII. 17.) AB határozat

¹⁰ Térey 2016. 111.

alapjog gyakorlásával összefüggésben létrehozott szervek között”.¹¹ Ezt a konklúziót részletesebben is kibontotta a – méltánytalanul elfeledett¹² – 198/D/2008. AB végzés, ami bár kimondta, hogy kivételesen elképzelhető állami szerv alapjogi sérelme, de ez csak akkor lehetséges, ha “*az állam által fenntartott szerv az alapjogok gyakorlásával szorosan kapcsolatban áll, különösen, ha kifejezetten azzal a céllal jött létre, hogy az egyén alkotmányos alapjoga gyakorolható legyen*”¹³. Ebbe az irányba illeszkedik bele a 240/D/2009. AB végzés is, ami hangsúlyozta, hogy az alkotmányjogi panasz benyújtására az a személyi kör jogosult, amely számára az Alkotmány közhatalommal szembeni védelmi jogokat biztosít.¹⁴ Emellett e döntés további érdeme, hogy az alapjogi eljárásjogi jogosultság vizsgálata tekintetében felhívta arra a figyelmet, hogy az alanyi jogok érvényesítését lehetővé tevő perbeli jogképesség nem jelenti azt, hogy a közhatalmi szervet megilleti az alkotmányjogi panasz is.¹⁵ Ezen megállapításból egyértelműen levonható az a következtetés, miszerint a szervezetek alapjogi eljárási jogosultságának sajátos fogalmat kell jelentenie, így az nem mosható össze más jogágak kategóriáival.¹⁶

Mindezen alkotmánybíróági döntésekből három konklúzió vonható le a szervezetek alapjogi jogalanyiségével kapcsolatban. Az első, hogy a szervezetek alapjogi fogalmába nem tartoznak bele a közhatalommal rendelkező állami szervek, e jogalanyok nem rendelkeznek alapjogi jogalanyiséggel, így nem is terjeszthetnek elő alkotmányjogi panaszt sem.¹⁷ A második, miszerint a szervezetek alapjogi jogalanyiségét differenciáltan szükséges vizsgálni, vagyis nem lehet egyenlően megítélni a természetes személyek által létrehozott szervezeteket, az állami szerveket, de még az állami szervek között is eltérően kezelendők azok a jogalanyok, amelyek működése a természetes személyek alapjogaival szoros kapcsolatban áll. A harmadik lényeges szempont a szervezetek alapjogi jogalanyiségének és az abból adódó alkotmányjogi panasz indítványozói jogosultságnak az egyéb jogágak eljárásjogi jogosultságától való megkülönböztetése.

¹¹ Hivatkozva: a 198/D/2008. AB végzés, a 3317/2012. (XI. 12.) AB végzés, a 3123/2014. (IV. 24.) AB végzés, a 3291/2014. (XI. 11.) AB végzés

¹² Míg a 23/2009. (III. 6.) AB határozat és a következőkben részletezett 240/D/2009. AB végzés a mai napig hivatkozott döntések az AB gyakorlatában, addig e döntés a későbbiekben nem kerül elő az AB gyakorlatában.

¹³ Például egyetemek (oktatáshoz való jog, tudományos élet szabadsága), a Magyar Tudományos Akadémia (tudományos élet szabadsága), múzeumok, színházak (művelődéshez való jog).

¹⁴ 240/D/2009. AB végzés

¹⁵ Térey 2016. 110.

¹⁶ Ebből az a konklúzió vonható le, hogy az alapjogi jogalanyiség tekintetében nem bír meghatározó jelentőséggel a polgári jogi perbeli képesség. Ez a meglátás a valódi alkotmányjogi panasz későbbi megjelenésével még nagyobb jelentőséget nyer.

¹⁷ Ez az értelmezés megegyezik az Alaptörvény I. cikk (4) bekezdésének – R cikk (3) bekezdése szerinti objektív teleologikus – értelmezés által azonosított alkotmányos tartalommal.

2.2. A szervezet fogalma az Alaptörvény alapján

2.2.1. Kezdetek

Az Alaptörvény hatályba lépését követően kezdetben úgy tűnt, hogy az AB tovább halad a korábbi gyakorlat eredményei által megkezdett úton. A 3307/2012. (XI. 12.) AB végzésben a testület megállapította, hogy a NAV-nak mint állami szervnek nincs megsérthető alapjoga, hiszen állami szerv nem lehet Alaptörvényben biztosított jog alanya, még akkor sem, ha jogi személy.¹⁸ A döntés megjegyzete, hogy bár az Alaptörvény I. cikk (4) bekezdése szerint a „*törvény alapján létrehozott jogalanyokat*” is megillettek azok az alapvető jogok, amelyek természetüknél fogva nem csak az emberre vonatkozhatnak, azonban hozzátette, hogy *“az Alkotmánybíróság irányadó gyakorlata értelmében közhatalmi jogosítvánnyal felruházott állami szervnek nincs az államhatalommal szemben garanciákat jelentő olyan alkotmányos joga, amely feljogosítja az alkotmányjogi panasz előterjesztésére”*. Ezt az irányt látszólag követte a 3317/2012. (XI. 12.) AB végzés is, amely egy helyi választási iroda vezetőjének alkotmányjogi panaszát utasította vissza. A döntés indokolása szerint a *“közhatalom gyakorlására jogosult állami szervnek vagy vezetőjének ebben a minőségében tehát alkotmányos kötelezettsége áll fenn az alapjogok védelmére, ennél fogva a közhatalommal szemben alapjogi sérelem nem érheti”*.¹⁹ Bár e döntés végeredményben beleilleszkedik az előző gyakorlatba, mégis e mondata jelentős változást rejt magában. Hisz ha jobban megvizsgáljuk a megfogalmazást, akkor arra a következtetésre juthatunk, hogy az egyenlőséget tesz a természetes személyek és szervezetek alapjogi jogalanyisága között. Mind a két jogalany esetében a közhatalmi minőség gyakorlásától teszi függővé az alapjogi jogosultság meglétét. Ez a – természetes személyek és szervezetek alapjogi jogalanyisága között nem differenciáló – szemlélet pedig észrevétlenül jelentős változást implikál a szervezetek alapjogi jogalanyiságának eddigi felfogása terén. Ugyanis míg eddig a szervezetek alapjogi jogosultsága a közhatalmi jogosítvány birtoklásának tényétől függött, addig e döntés e mondata szerint már a közhatalmi minőség tényleges gyakorlásán múlik, az emberekhez hasonlóan. Mindez előrevetíti azt a lényeges változást, ami a szervezetek alapjogi jogalanyiságával kapcsolatosan bekövetkezett a magyar esetjogi megközelítésben.

2.2.2. Állami szervek megítélésének változása

Ennek a változásnak az első jelentős lépcsőfoka a 3091/2016. (V. 12.) AB határozat, amely érdemben bírálta el a Magyar Honvédség Egészségügyi Központ által előterjesztett alkotmányjogi panaszt.²⁰ A határozat az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés

¹⁸ 3307/2012. (XI. 12.) AB végzés

¹⁹ 3317/2012. (XI. 12.) AB végzés

²⁰ Az AB főtitkára – a 3307/2012. (XI. 12.) AB végzésre tekintettel – először arról tájékoztatta az indítványozót, hogy hatósági jogkörrel rendelkező állami szervként nincs indítványozói jogosultsága.

d) pontja²¹ és az Abtv. 27. §-a²² vizsgálata alapján megállapította, hogy sem az Alaptörvény, sem az Abtv. nem zárja ki, hogy az állami szervek – az Alaptörvény I. cikk (4) bekezdésében biztosított – alapvető jogaik védelme érdekében alkotmánybírói jogvédelmet igényeljenek.²³ Ez a meglátás azonban több szempontból is megkérdőjelezhető, hiszen a többségi vélemény lényegében egy hatásköri és egy eljárásjogi jogosultságot szabályozó rendelkezés vizsgálata alapján von le következtetést a szervezetek alapjogi jogalanyiságáról, mint anyagi jogosultságról. Mivel azonban egyik rendelkezésnek sem célja az alapjogi jogalanyiság anyagi jogi kérdésének a rendezése, ebből adódóan nem is azonosíthatók bennük olyan jelentéstartalmak, vagy azok hiánya, amelyek e kérdést meghatározzák. Emellett a testület az eljárásjogi jogosultságból következtet az alapjogi jogalanyiság tartalmára és nem pedig fordítva, ahogyan ezt egy koherens alapjogi értelmezés igényelné.²⁴ Mindebből aztán az a téves megközelítés is következik, miszerint az AB az Abtv. rendelkezéseit ugyanolyan súllyal mérlegeli, mint az Alaptörvény rendelkezéseit. Ez azonban alapjaiban hibás, hiszen az Abtv. szabályainak mércéje mindenkor az Alaptörvény, így e két norma szabályai nem mérlegelhetők azonos súllyal.²⁵

Bár a döntés hivatkozta az e tekintetben releváns Alaptörvény I. cikk (4) bekezdését, azonban a testület megközelítése szerint e rendelkezés a „*jogi személyek*” számára biztosítja bizonyos alapjogok védelmét. Így e rendelkezésből az AB azt vezette le, hogy bár nagyon szűk körben, de az államot, az állami szerveket és az önkormányzatokat is védelemben részesíthetik azok az alapjogok, amelyek természetüknél fogva nemcsak az embereket illethetik meg.²⁶ Mind a „*jogi személy*” megfogalmazás alkalmazása, mind a konklúzió azt mutatja, hogy az AB a szervezetek alapjogi jogalanyiságát polgári jogi megfontolások alapján vizsgálja és állapítja meg.²⁷ Azt azonban már nem veszi figyelembe, hogy ez a tény önmagában nem feltétlenül eredményezi az alapjogi jogosultság meglétét is, hiszen a polgári jog fogalmait és konklúziót nem lehet egy az egyben átvenni és ugyanúgy alkalmazni az alapjogok területén.²⁸ Következésképpen a polgári jogban gyökerező megközelítés nagy valószínűséggel nem vezet az alapjogok jellegzetességeivel összhangban lévő konklúzióhoz. Ezt jól mutatja, hogy a fentiek alapján az AB szerint az állami szerv akkor lehet alapjogi jogosult, amennyiben az adott jogviszonyban, mint magánjogi jogalany jelenik meg. A testület ezt a polgári jogi megközelítésben gyökerező álláspontot igyekezett alapjogi érvekkel is alátámasztani a döntésben. Méghozzá azzal, hogy amennyiben az állam közhatalmi eszközeivel élve

²¹ A valódi alkotmányjogi panasz intézményét bevezető rendelkezés.

²² Az alkotmányjogi panasz előterjesztői jogosultságát részletező rendelkezés.

²³ 3091/2016. (V. 12.) AB határozat [13]

²⁴ A korábbi AB gyakorlat még követte azt a dogmatikai megfontolást, hogy az anyagi jogosultság előfeltétele az eljárásjogi jogosultságnak.

²⁵ Tóth Gábor 2009. 88.

²⁶ 3091/2016. (V. 12.) AB határozat [15]

²⁷ A Ptk. 3:405. §-a alapján az állam polgári jogi értelemben jogi személy.

²⁸ A 36/2000. (X. 27.) AB határozat szerint egy fogalomrendszer más jogágakba történő átvétele rendkívül nagy körültekintéssel, a jogági sajátosságok szem előtt tartásával történhet.

önmaga – mint tulajdonos – számára előnyösebb környezetet teremt a gazdasági élet többi szereplőjéhez képest, az alkotmányellenes diszkriminációhoz vezethet.²⁹ Ebből aztán azt a konzekvenciát vonta le az AB, hogy amennyiben az állam tulajdonosi minőségben jelenik meg egy jogviszonyban, akkor őt magánjogi jogalanyként kell kezelni és nem közhatalmi szervként, így ekkor az állami szerv is lehet alapjogok alanya.³⁰ Ezt a 3317/2012. (XI. 12.) AB végzés azon részével is igyekeztek alátámasztani az alkotmánybírák, amely kimondta, hogy mind az állami szerv, mind az állami szerv vezetője közhatalmi minőségében kötelezettje az alapjogoknak.³¹

Ezeket az érveket összességükben vizsgálva az állapítható meg, hogy az AB gyakorlatában a szervezetek alapjogi jogalanyiségének koherens értelmezése meglehetősen gyengül. Ennek egyik oka, hogy a szervezetek alapjogi jogalanyiségének vizsgálata nem ezzel az anyagi jogi kérdéssel közvetlen kapcsolatban álló alaptörvényi rendelkezések alapján történik. Ennek a téves megközelítésnek az eredménye aztán egy újabb, dogmatikai megfontolásokkal ellentétes szemlélet, ami nem azonosítja, hogy az eljárási jogosultság előfeltétele az alapjogi jogalanyiség anyagi jogi kategóriájának megléte. Mindezekon túl az alapjogi szempontok erősen polgári jogi megfontolásokra épülnek, valamint a természetes személyek és szervezetek alapjogi jogalanyiséga is egyenlően ítélik meg. A 3317/2012. (XI. 12.) AB végzés hivatkozott megállapítása ugyanis megfelelkezik arról, hogy az emberek esetében az alapjogi jogalanyiség az élve születéstől kezdve adott és ez alól jelent kivételt, ha az adott természetes személy – önként vállalt szerepkörében eljárva – közhatalmi jogosítványt gyakorol. Ehhez képest a szervezetek esetében fordított a logika, az szorul indokolásra, hogy e jogalanyok miért lehetnek alapjogi jogosultak. Ez alapján tehát a közhatalmi jogosítvány gyakorlásának hiánya önmagában nem ad magyarázatot az adott szervezet alapjogi jogalanyiségára, mert a szervezeteknél ennek hiányában sem állapítható meg az az emberi minőség, amely a természetes személyek esetében az alapjog-védelem célja.

Ugyanakkor a határozathoz fűzött párhuzamos indokolás és különvélemény igyekezett a fenti inkohereenciát orvosolni. Czine Ágnes párhuzamos indokolása például hangsúlyozta, hogy az indítványozói jogosultság tekintetében az az elsődleges, hogy „*az alkotmányjogi panasz benyújtójának van-e védendő autonómiája*” – mint az önkormányzatoknak, felsőoktatási intézményeknek –, illetve az, hogy „*a jogalany funkcionálisan milyen tevékenységet, milyen feladatokat lát el*”.³² E meglátás érdeme, hogy problematizálja a szervezetek alapjogi jogalanyiséga igazolásának kérdéskörét, vagyis azt, milyen érték, milyen jellegzetesség védelme támasztja alá e jogalanyok alapjogi védelmét. Hasonló irányba mutat Stumpf István és Dienes-Oehm Egon közös

²⁹ Kérdéses azonban, hogy a hivatkozott gyakorlat inkább nem azt támasztja-e alá, hogy az állam, állami szerv még akkor is hatalmi erőfölényben van a többi magánfélhez képest, amikor tulajdonosként jelenik meg egy jogviszonyban, hiszen ekkor is azonosítható “mögötte” az a közhatalom, amellyel előnyösebb pozíciót teremthet a maga számára.

³⁰ 3091/2016. (V. 12.) AB határozat [17]

³¹ Uo. [19]

³² 3091/2016. (V. 12.) AB határozat Czine Ágnes párhuzamos indokolása [54]

különvéleménye is, amely hangsúlyozta, hogy az állam elsőrendű kötelezettsége az alapvető jogok védelme, amely nem korlátozható bizonyos területekre, funkciókra vagy tevékenységi formákra.³³ Ebből pedig az következik, hogy az állam alapjogvédelmi kötelezettsége kiterjed az állami szervek, szervezetek minden cselekményére³⁴, akkor is, ha az az állam feladatát a magánjog eszközeivel teljesíti.³⁵ Továbbá az alkotmánybírók kiemelték, hogy az állam és szervezeteinek cselekedetei nem foghatók fel a személyiség szabad és szubjektív megnyilvánulásaként – mint az egyéneké és szervezeteiké – tevékenységük az alkotmány révén teljeskörűen alapjogokhoz kötött.³⁶

2.2.3. Helyi önkormányzatok által hozott változások

Mindezt követően a helyi önkormányzatok indítványozói jogosultsága tekintetében eddig hallgató alkotmánybírósi gyakorlat is abba az irányba mozdult el, hogy e jogalanyok egyértelműen lehetnek alkotmányjogi panasz indítványozói. A 3149/2016. (VII. 22.) AB végzés már kifejezetten megállapította, hogy meghatározott feltételekkel önkormányzat is élhet alkotmányjogi panasszal.³⁷ E döntésben is hivatkozta a testület az Alaptörvény I. cikk (4) bekezdését, itt azonban már a *“törvény alapján létrehozott jogalanyok”* fogalma került rögzítésre. E rendelkezés mellett azonban megjelent a 32. cikk (3) bekezdése, valamint az e felhatalmazáson alapuló sarkalatos törvény, az Möt. 41. § (1) bekezdése, amely szerint a helyi önkormányzat jogi személy, amelyre a Polgári Törvénykönyv jogi személyekre vonatkozó rendelkezéseit a Möt.-ben foglalt eltérésekkel kell alkalmazni.³⁸ Az AB mindezen rendelkezések alapján azt a következtetést vonta le, hogy *„az alkotmányozó (és a törvényhozó) hatalom – az Alaptörvényben és a Möt.-ben meghatározott speciális szabályok mellett – biztosította a helyi önkormányzatok mint jogi személyek számára is mindazokat az alapvető- és alanyi jogokat, amelyek bármely jogi személyt megilletnek”*.³⁹ A döntés érvelési láncolata újból abba az irányba mutat, hogy az AB alapvetően a polgári jogi szabályokhoz, fogalmakhoz igazodva igazolja a szervezetek alapjogi jogalanyiságát. Mindezek mellett e döntésben is megtalálható az az érv, miszerint sem az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdésének d) pontja, sem az Abtv. 27. §-a nem tartalmaz olyan rendelkezést, amely korlátozná vagy kizárná a helyi önkormányzat indítványozói jogosultságát.⁴⁰ Továbbá az AB hivatkozott arra is, hogy az eddig tárgyalt önkormányzati kezdeményezésű alkotmányjogi panaszok többségénél az adott ügyben az önkormányzat normatív vagy egyedi aktusa volt érintett.⁴¹ Így ezekben az esetekben

³³ 3091/2016. (V.12.) AB határozat Stumpf István, Dienes-Oehm Egon különvéleménye [72]

³⁴ Hiszen ezek révén valósul meg a közjő szolgálatára irányuló kötelező közfeladat teljesítése.

³⁵ 3091/2016. (V.12.) AB határozat Stumpf István, Dienes-Oehm Egon különvéleménye [72]

³⁶ Uo.

³⁷ 3149/2016. (VII. 22.) AB végzés

³⁸ 3149/2016. (VII. 22.) AB végzés [15]

³⁹ Uo.

⁴⁰ Uo.

⁴¹ Uo. [17]

a 23/2009. (III. 6.) AB határozaton⁴², illetve a 3317/2012. (XI. 12.) AB végzés megállapításain⁴³ alapult a panaszok visszautasítása. Jelen ügyben azonban az indítványozó egy vállalkozási szerződés teljesítésével kapcsolatos polgári jogi jogvitában, mellérendelt jogalanyként, a per alpereseként vett részt.⁴⁴ Ebből adódóan az AB az Alaptörvény és a Mötv. idézett szabályai alapján megállapította, hogy egy *“önkormányzat is élhet az Abtv. 27. §-a szerinti alkotmányjogi panasszal, feltéve, hogy az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló jogvitás ügyben mellérendelt jogalanyként és nem a közhatalom gyakorlójaként járt el”*.⁴⁵ Tehát e döntés szerint az önkormányzatok indítványozói jogosultsága tekintetében nem az önkormányzatok különleges jogi helyzetének – az államszervezet részeként helyi közhatalmat gyakorolnak – van döntő szerepe, hanem annak, hogy az alkotmányjogi panasz alapját képező ügyben, az adott jogviszonyban az önkormányzat milyen helyet foglal el.⁴⁶ Ezáltal az alkotmánybíróági gyakorlatban új mérlegelendő szempontok erősödtek meg: az ügy alapjául szolgáló jogviszony jellege, és az indítványozó e jogviszonyban elfoglalt helye.⁴⁷ Ez a szemlélet azonban erősen épít, az előző ügy megkérdőjelezhető érveire. Hiszen az AB e döntésben is erősen polgári jogi fogalmakra támaszkodva, nem releváns alaptörvényi rendelkezést és eljárásjogi jogosultságot rendező törvényi szabályt vizsgálva ítéli meg a szervezetek alapjogi jogalanyiságát. Mindezek során pedig alkotmányos szintű jelentőséget tulajdonít az „egyszerű” törvényi rendelkezéseknek.⁴⁸

2.2.4. Az MNB-döntés, mint mérföldkő

Mindezeket követően terjesztette elő alkotmányjogi panaszát a Magyar Nemzeti Bank (továbbiakban: MNB), amelyet a 23/2018. (XII. 28.) AB határozat már érdemben vizsgált is. Ami azért rendkívül érdekes – és emiatt mérföldkőnek tekinthető, még az Alaptörvényt követő alkotmánybíróági gyakorlathoz képest is –, mert a testület annak ellenére állapította meg az indítványozó alapjogi sérelmét, hogy az az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló ügyben közhatalmi jogosítványával élt. Az ügyben az MNB azzal fordult az AB-hez, hogy a támadott bírósági ítéletek sértik többek között a tisztességes bírósági eljáráshoz való jogát.⁴⁹ Az AB elismerte az indítványozói jogosultság meglétét tekintettel arra, hogy az MNB a nemzetgazdaságban, a pénzügyi közvetítő rendszerben elfoglalt különleges és kiemelkedő jelentőséggel bír, valamint

⁴² „Közhatalmi állami szervnek nincs az államhatalommal szemben garanciákat jelentő alapvető joga.”

⁴³ „A közhatalom gyakorlására jogosult állami szervnek vagy annak vezetőjének ebben a minőségében tehát alkotmányos kötelezettsége áll fenn az alapjogok védelmére.”

⁴⁴ 3149/2016. (VII. 22.) AB végzés [17]- [18]

⁴⁵ Uo. [18]

⁴⁶ Potje 2019. 17.

⁴⁷ Potje 2019. 15.

⁴⁸ A döntés alkotmányos rendelkezésekkel egyenlő mértékben támaszkodik az Mötv. 41. §-ra, valamint az önkormányzatok feladat- és hatásköreit alkotmánybíróági védelemben részesítő 5. §-ra. Ez utóbbi törvényi szabály tekintetében pedig nem azonosítja, hogy az abban megtalálható alkotmányos védelemből nem feltétlenül következik az adott szerv alapjogi védelme is.

⁴⁹ 23/2018. (XII. 28.) AB határozat [9]

arra, hogy a tisztességes eljáráshoz való jogának sérelmét állította.⁵⁰ A határozat rendkívül megosztotta az alkotmánybírákat, ugyanis három párhuzamos indokolás és hét különvélemény született hozzá. Czine Ágnes különvéleményében például kiemelte, hogy az AB az Alaptörvény hatálybalépése előtt következetesen érvényesítette azt a megközelítést, miszerint „*közhatalmi jogosítvánnyal felruházott állami szervnek nincs az államhatalommal szemben garanciákat jelentő (...) alkotmányos alapjoga*”.⁵¹ Mindez pedig azon alapult, hogy az alkotmányjogi panasz az alapvető jogok védelmének eszköze, e jogok rendeltetése pedig az, hogy az államhatalommal szemben alkotmányos védelemben részesítse az egyén vagy egy közösség jogait, cselekvési autonómiáját.⁵² Az Alaptörvény a „*Szabadság és felelősség*” című részében elismeri az alapvető jogokat és azok védelmét az állam elsőrendű kötelezettségévé teszi, így az Alaptörvény alapján továbbra is megállapítható, hogy az alapvető jogok rendeltetése az egyének és a közösségek jogainak védelme az államhatalommal szemben.⁵³ Mindebből pedig egyértelműen következik, hogy a korábbi alkotmánybírói gyakorlat az Alaptörvény alapján is fennállhat. Ezzel kapcsolatosan pedig a 3091/2016. (V. 12.) AB határozat „csak” pontosítást tett, amikor megállapította, hogy „*a polgári jogviszonyban félként fellépő állami szervnek, e jogai védelmében indított peres eljárásban ugyanolyan jogokat kell élveznie, mint a másik félnek.*”⁵⁴ Czine Ágnes hangsúlyozta, hogy bár akkor alapvetően egyetértett a 3091/2016. (V. 12.) AB határozattal, akkor is fontosnak tartotta kiemelni, hogy „*a modern alkotmányos gondolkodás egyik alapvető sarokpontja az, hogy az alapvető jogok az egyéneket – legyenek akár természetes vagy jogi személyek – a szuverenitásból eredő jogokat gyakorló állammal szemben illetik meg, ezért az alapjogok elsődleges célja az államhatalom korlátozása*”.⁵⁵ A különvélemény arra is felhívta a figyelmet, hogy a 3167/2018. (V. 16.) AB végzés mindezeknek megfelelően döntött úgy, hogy az adott ügyben szintén MNB indítványozó nem jogosult alkotmányjogi panasz előterjesztésére közigazgatási határozatának bírósági felülvizsgálata tárgyában született bírósági döntésekkel szemben.⁵⁶

Mindezeket túl Hörcherné dr. Marosi Ildikó alkotmánybíró különvéleménye is hangsúlyozta, hogy az Alaptörvényből nem vezethető le az állam és az állami szervek alapjogi jogalanyisága.⁵⁷ Megjegyezte, hogy az Alaptörvény az állami működés legfontosabb sarokpontjait rögzíti, vagyis meghatározza az államnak a személyekhez való viszonyát, és rendezzi az alkotmányos szervek egymáshoz való viszonyát.⁵⁸ Tehát az Alaptörvény két fontos részre osztható, az első a személyek és az állam viszonya, a

⁵⁰ Uo. [15]

⁵¹ 23/2009. (XI. 12.) AB határozat

⁵² 65/1992. (XII. 17.) AB határozat

⁵³ 23/2018. (XII. 28.) AB határozat Czine Ágnes különvéleménye [52]

⁵⁴ 3091/2016. (V. 12.) AB határozat [21]

⁵⁵ 23/2018. (XII. 28.) AB határozat Czine Ágnes különvéleménye [54]

⁵⁶ Uo. [56] Jelen ügyben azonban nem kerültek részletesen kibontásra a korábbi gyakorlattól való eltérés indokai, ami lényeges hiányosság.

⁵⁷ 23/2018. (XII. 28.) AB határozat Hörcherné dr. Marosi Ildikó különvéleménye [75]

⁵⁸ Uo. [75] - [76]

második az állam működése, felépítése, amit jól kifejez az Alaptörvény szerkezeti és tartalmi felépítése.⁵⁹ Hiszen *“az Alaptörvényben elismert egyéni és közösségi alapjogok egyben az állami cselekvés határait is kijelölik.”*⁶⁰ Az Alaptörvény szerkezete alapján az is jól látszik, hogy ez a két rész teljesen elkülönül egymástól, így a különvélemény rendszertanilag azt a következtetést vonta le, hogy míg az alkotmányozó a *„Szabadság és felelősség”* című résszel az alapjogokat és kötelezettségeket a személyek részére ismeri el, illetve írja elő, addig az állam szervei *„Az állam”* című fejezetben meghatározott alkotmányos rendeltetéssel és feladatokkal bírnak.⁶¹ A különvélemény az Alaptörvény mindezen lényeges jellegzetességének rögzítését követően fókuszált az Alaptörvény I. cikkének egészére. A szavak általánosan elfogadott jelentését vizsgálva kiemelte, hogy a személyek között a legfontosabb az *„EMBER”*, akinek sérthetetlen és elidegeníthetetlen jogai vannak, e jogok kötelezettje pedig az állam és az állami szervek, hiszen az alapvető jogok rendeltetése, hogy korlátok közé szorítsa a közhatalmat.⁶² Hangsúlyozta, hogy az I. cikk (4) bekezdését ebben a tartalom- és szöveggörnyezetben szükséges értelmezni.⁶³ Így mindezek fényében álláspontja szerint az alapjogi jogosultak körébe az embereken kívül csak olyan törvény alapján létrehozott jogalanyok tartozhatnak, amelyek az államtól elkülönültek.⁶⁴ E megközelítésben két lényeges szempont azonosítható az alapjogi jogalanyiség tekintetében. Az első, hogy az Alaptörvény értelmezése elsődleges fontosságú, a második pedig, hogy az I. cikk (4) bekezdése, valamint annak alkotmányos interpretációja alapvető jelentőségű. Mindebből aztán az is következik, hogy az alkotmányjogi panasz indítványozói csakis olyan szervezetek lehetnek, amelyek az Alaptörvény és az I. cikk egészével, valamint ezen belül is ennek (4) bekezdésével összhangban álló alapjogi értelemben vett szervezet fogalmával megegyezik.

A szervezet koherens alapjogi fogalmához további fontos lépés a különvélemény azon megfogalmazása, miszerint *„az állam nem rendelkezik, nem is rendelkezhet alapjogokkal, hiszen az alapjog lényege, hogy az az embereknek – szűkebb körben a jogi személyeknek – biztosítsa, az államhatalommal szembeni autonómiájukat, szabadságuk azon körét, amelybe az állam nem léphet be”*.⁶⁵ Ugyanis ez a megállapítás implicite utal arra a lényeges szükségletre, miszerint az alapjogi jogalanyiség előfeltétele, hogy a jogosult oldalán fennálljon az az autonómia, szabadság lehetősége, amely az alapjogi védelem tárgya, célja lehet e jogalanyok esetén.⁶⁶ Mindezeket túl a különvélemény arra a lényeges dogmatikai distinkcióra is rávilágít, hogy az alapjogok

⁵⁹ Uo. [77]

⁶⁰ Uo. [77]

⁶¹ Uo. [78]

⁶² 23/2018. (XII. 28.) AB határozat Hörcherné dr. Marosi Ildikó különvéleménye [80]

⁶³ Uo. [81]-[82]

⁶⁴ Uo. [83]

⁶⁵ Uo. [84]

⁶⁶ Ez a szempont igen jelentős a szervezetek esetében, hiszen ők nem természetes alanyai az alapjogoknak, mint az emberek, így alapjogi jogalanyiségük tekintetében vizsgálándók az azt igazoló érvek.

tartalmuk és érvényesülésük tekintetében különböznek más alanyi jogoktól. Ebből aztán az is következik, hogy egyáltalán nem ellentmondásos, hogy míg az államot vagy szerveit megilleshetik más anyagi és eljárási jogszabályokban biztosított jogosultságok, addig az alkotmányjogi panasz⁶⁷ az állam és az állami szervek számára nem áll rendelkezésre.⁶⁸ Ez a különböző jellegzetességekkel rendelkező jogágak közti különbségek szem előtt tartása és érvényesítése érdekében elengedhetetlen is.⁶⁹

További lényeges érveket sorakoztatott fel Schanda Balázs különvéleménye, amely kiemelte, hogy az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés d) pontja nem az alkotmányjogi panasz lehetséges alanyát, hanem a vizsgálat terjedelmét határozza meg, így nem következik belőle a közhatalmi szervek indítványozási jogosultsága.⁷⁰ Emellett azt is megjegyezte, hogy az Abtv. 27. §-a az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogának sérelmét tartalmazza, így azt kellett volna vizsgálni, hogy a MNB-nek van-e Alaptörvényben biztosított joga.⁷¹ Mindezek mellett a különvélemény az Alaptörvény I. cikkének rendszertani értelmezésből szintén azt vezette le, hogy az emberek alapjogi védelméhez képest a törvény alapján létrehozott jogalanyok alapjogi védelme kiegészítő jellegű.⁷² Az ember jogainak más jogalanyokra való kiterjesztését pedig elsődlegesen az indokolta, hogy az alapjogokkal eredendően rendelkező emberek olyan személycsoportokat is létrehozhatnak, amelyek a polgári jog számára az egyénektől elkülönült jogalanyisággal rendelkeznek.⁷³ Ebből adódóan ezek a szervezetek ugyanúgy rendelkezhetnek tulajdonnal, folytathatnak vállalkozást, igényt tarthatnak a tisztességes eljárásra, mint az emberek, ezért indokolt e körben ezen szervezetek alapjogi jogalanyisággal való felruházása.⁷⁴ Mindezek mellett azonban az alkotmánybíró hangsúlyozta, hogy a „szerv” és a „szervezet” fogalma nem szinonima és az alapjogi jogosultság kiterjesztése az „alulról kezdeményezett” szervezetekre vonatkozik, amelyhez képest továbblépés, hogy nemcsak az emberek, hanem az állam által törvényben létrehozott jogalanyok is rendelkezhetnek alapjogi jogalanyisággal.⁷⁵ E fogalom ilyen tág felfogását az Alaptörvény szövegszerű értelmezése sem támasztja alá, hiszen e szervezetet – mint például a MNB-t – nem törvény, hanem az Alaptörvény hozza létre.⁷⁶ Ezzel kapcsolatosan a különvélemény azt is hangsúlyozta, hogy mind az Alaptörvény, mind a nemzetközi emberi jogi dokumentumok, mind az alkotmányjogi dogmatika szerint az alapjogok kötelezettje az állam, mint közhatalom.⁷⁷ Végezetül azt

⁶⁷ Mint kifejezetten és kizárólagosan az alapjogok védelmére szolgáló speciális jogorvoslat.

⁶⁸ 23/2018. (XII. 28.) AB határozat Hörcherné dr. Marosi Ildikó különvéleménye [87]

⁶⁹ 36/2000. (X. 27.) AB határozat

⁷⁰ 23/2018. (XII. 28.) AB határozat Schanda Balázs különvéleménye [101] Az alaptörvényi rendelkezések közül azok elemzése szükséges, amelyek a szervezetek alapjogi jogalanyiságával közvetlen kapcsolatban állnak.

⁷¹ Uo. [101]-[102]

⁷² Uo. [103] Szükséges az emberek és szervezetek alapjogi jogosultságának megkülönböztetése.

⁷³ Uo.

⁷⁴ Uo. Szükséges a szervezetek alapjogi jogalanyiságának igazolása.

⁷⁵ Uo. [104] Figyelembe veszi a szervezetek, mint speciális jogalanyok jellegzetességeit.

⁷⁶ Uo. Az I. cikk (4) bekezdése alkotmányos értelmezésének szükségességére világít rá.

⁷⁷ Uo. [105]

is kiemelte, hogy a MNB alkotmányos jogállásának és feladatkörének, vagy fontosságának az alkotmányjogi panasz befogadhatósága tekintetében nincs relevanciája.⁷⁸

E különvélemény főbb érveiből is az a következtetés vonható le, hogy a szervezetek alapjogi jogalanyisága tekintetében lényeges szerepet tölt be az Alaptörvény I. cikkének – azon belül is az I. cikk (4) bekezdésének – alkotmányos értelmezése, az emberek alapjogi jogalanyiságától való megkülönböztetése, a szervezetek alapjogi jogalanyisága indokainak vizsgálata, valamint a különböző szervezetek jellegzetességeinek figyelembe vétele. Mindeközben pedig az olyan alapvető alapjogi megfontolásokat sem szabad szem elől veszíteni, minthogy az alapjogok kötelezettje az állam, mint közhatalom, vagyis az alapjogok rendeltetése nem más, mint az egyének és közösségek cselekvési szabadságának védelme. A többségi véleményben azonosítható irány azonban felveti a kérdést, vajon – cselekvési szabadság hiányában – a közhatalmi szervek indítványozói jogosultsága mennyiben egyeztethető össze az alkotmányjogi panasz egyéni jogvédelmi funkciójával.⁷⁹

Mindenesetre mindez jól példázza, hogy a szervezetek alapjogi jogalanyisága olyan összetett megközelítést igényel, amelynek eléréséhez az AB gyakorlatában – akár többségi, akár kisebbségi véleményben – megjelenő érveket mindenképpen érdemes továbbgondolni.

3. Úton egy lehetséges koherens értelmezés felé

A fentebb tárgyalt többségi vélemények érveit áttekintve azonban joggal merül fel a kérdés, hogy az alapvető alapjogi megfontolásokat, összetett szempontok mérlegelését háttérbe szorító magyar alkotmánybírói gyakorlatban vajon azonosíthatók-e olyan meglátások, amelyek a szervezetek alapjogi jogalanyiságának koherens értelmezése felé vezethetnek. Hisz az alapjogvédő szervek gyakorlatától alapvetően olyan szempontok azonosíthatóságát szoktuk elvárni, amelyek pozitív és követendő út felismerése felé orientálnak minket. Ezzel szemben a magyar AB – Alaptörvényt követően kialakuló többségi véleményt tartalmazó – gyakorlata sokkal inkább a szervezetek alapjogi jogalanyiságának nehézségeire és az abból adódó inkoherencia lehetőségére világít rá. A magyar AB-nek nem sikerül a kérdést tiszta dogmatikai fogalmak és cizellált, alapos mérlegelés alkalmazásával megközelítenie. Mindazonáltal ebből éppúgy levonhatók olyan konklúziók, amelyek a szervezetek alapjogi jogalanyisága tekintetében

⁷⁸ Uo. [106] Különösen igaz ez annak fényében, hogy az alapjogok alapvetően az állami közhatalommal szemben kiszolgáltatott egyének számára kívánnak védelmet biztosítani.

⁷⁹ Chronowski – Vincze 2019. 12. A 31/2014. (X. 9.) AB határozat [23] szerint az alkotmányjogi panasz jogintézményének elsődleges célja az egyéni, szubjektív jogvédelem.

lényegesek. E kérdés objektív és koherens megítéléséhez azonban az AB által követett hibás megközelítések és érvek kiküszöbölésére van szükség.⁸⁰

Ehhez meghatározó kiindulópont lehet az Alaptörvény és azon belül is az I. cikk, különösen annak (4) bekezdésében található *“törvény alapján létrehozott jogalany”* fogalma. Továbbá e megfogalmazás alkotmányos értelmezése, alapjogi tartalommal való megtöltése.⁸¹ Hasonlóan hangsúlyos pontnak mutatkozik a szervezetek alapjogi jogalanyiségének összetett, differenciált megközelítése, amelyből következik az emberek, az emberek által létrehozott jogalanyok, az állami szervek és az azok által létrehozott jogalanyok alapjogi jogosultsága közti distinkció.⁸² Vagyis annak tudatos, megalapozott azonosítása, hogy az emberek és a szervezetek azonos alapjogi jogosultsággal rendelkeznek-e, vagy sem és ennek mi az indoka. Ugyanilyen alapos elemzést igényel az emberek által létrehozott szervezetek, az állami szervek és az általuk létrehozott szervezetek alapjogi jogalanyiségének megítélése is. Mindezen túl akár az állam által létrehozott jogalanyok között is szükséges lehet különbséget tenni aszerint, hogy kapcsolatban állnak-e valamilyen alapjoggal vagy rendelkeznek-e autonómiával.⁸³ E szempontok pedig elvezetnek ahhoz a kérdéshez, mi indokolja a szervezetek alapjogi jogalanyiségét. Tehát a szervezet mint alapjogi jogosult fogalmának elemzése azt eredményezi, hogy ahhoz szükséges tisztázni e jogalanyok alapjogi védelemben való részesítésének okait is.⁸⁴ Mindemellett a fentiek eldöntésekor rendkívül fontos a tiszta, alapjog-konform fogalmak, értelmezési keretek alkalmazása is. Az AB gyakorlatát vizsgálva ugyanis levonható az a lényeges tanulság, hogy az alkotmányjogi panasz indítványozói jogosultságát, így az alapjogi jogalanyiséggal rendelkezők körét is szükséges megkülönböztetni más eljárási jogosultságoktól.⁸⁵

Mindezen szempontokra építő megközelítés – ellentétben az AB gyakorlatának fő irányával – alapjogi jellegzetességekre támaszkodik, miközben a szervezetek alapjogi jogalanyiségát átfogó, mégis differenciált rendszerben vizsgálja, így alkalmas lehet arra, hogy egy koherensebb értelmezés irányába mutasson.

⁸⁰ Ebben az egyes döntésekhez fűzött párhuzamos indokolások és különvélemények egyes érvei is segítenek.

⁸¹ Az Alaptörvény R) cikk (3) bekezdése szerint e tekintetben elsődleges szerepet kell betöltenie a cél szerinti értelmezésnek.

⁸² 198/D/2008. AB végzés, 23/2009. (III. 6.) AB határozat, 23/2018. (XII. 28.) AB határozat Schanda Balázs különvéleménye

⁸³ 198/D/2008. AB végzés, 3091/2016. (V. 12.) AB határozat Czine Ágnes párhuzamos indokolása, 3091/2016. (V.12.) AB határozat Stumpf István, Dienes-Oehm Egon különvéleménye [78]

⁸⁴ A 24/1996. (VI. 25.) AB határozat a szervezetek önállóságának alkotmányos védelmét az egyesülési jog, a gazdálkodó szervezetek alapításának, valamint a gazdasági és társadalmi érdekek védelmére irányuló szervezetek alakítása szabadságának alkotmányos védelmével indokolta, vagyis a szervezeteket megalkotó emberek alapjogainak védelmével.

⁸⁵ 240/D/2009. AB végzés, 23/2018. (XII. 28.) AB határozat Hörcherné dr. Marosi Ildikó különvéleménye [87]

Felhasznált irodalom

Chronowski Nóra – Vincze Attila: Az Alkotmánybíróság határozata a Magyar Nemzeti Bank kiadmányozási joga ügyében. *Jogesetek Magyarázata* 2019/1.

Fröhlich Johanna: Alkotmányértelmezés. In: Jakab András – Könczöl Miklós – Menyhárd Attila – Sulyok Gábor (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia* 2019. <http://ijoten.hu/szocikk/alkotmanyertelmezes> (2021. 06.15.)

Granyák Livia: *Vannak-e alapjogaik a szervezeteknek? Jogi Tanulmányok* 2018.

Potje László: Az önkormányzatok indítványozói jogosultsága az újabb alkotmánybírósági döntések tükrében. *Alkotmánybírósági Szemle* 2019/2.

Somody Bernadette (szerk.): *Alapjogi bíraskodás – alapjogok az ítélkezésben.* L'Harmattan Kiadó, Budapest 2013.

Térey Vilmos: Indítványozó-fogalom az alkotmányjogi panaszoknál, *Alkotmánybírósági Szemle* 2016/1.

Tóth Gábor Attila: *Túl a szövegen. Értekezés a magyar alkotmányról.* Osiris Kiadó, Budapest, 2009.

ORGANISATIONS AS FUNDAMENTAL RIGHTS BENEFICIARIES IN THE LIGHT OF THE HUNGARIAN CONSTITUTIONAL COURT'S CASE LAW

Whether a given organisation may be entitled to a given fundamental right under certain circumstances or not, depends on a number of preliminary questions. One of the first aspects to be clarified is the fundamental rights concept of an organisation, which means the identification of the key elements that may characterise those organisations that may be entitled to the involvement in the fundamental rights protection. The essential component of this concept is the case law of the courts defending fundamental rights and the essential conceptual elements identified by them behind these potential fundamental rights beneficiaries. In this respect this paper focuses on the Hungarian Constitutional Court's case law and shed light on the difficulties and potential contradictions that could arise in relation to organisations' fundamental rights entitlement without a complex and coherent set of criteria.

KISS BALÁZS

Alkotmányjogi Tanszék

Témavezetők: dr. Kukorelli István egyetemi tanár

dr. Szalayné dr. Sándor Erzsébet egyetemi tanár, az alapvető jogok biztosának nemzetiségi helyettese (Alapvető Jogok Biztosának Hivatala)

A NEMZETISÉGEK ORSZÁGGYŰLÉSI KÉPVISELETÉNEK VÁLASZTÓJOGI KÉRDÉSEI MAGYARORSZÁGON

A Magyarországon élő nemzetiségek országgyűlési képviseletének kérdése a rendszerváltás óta élénk szakirodalmi elemzések és viták tárgyát képezi.

A nemzetiségek Országgyűlés munkájában való részvételére az Alaptörvény 2. cikk (2) bekezdése teremt lehetőséget. Ezzel a nemzetiségi közösségek Országgyűlés munkájában való részvételének, országgyűlési képviseletének kérdése ismételten az alkotmányjogi vizsgálódások középpontjába került.

Tényként kezelendő, hogy a nemzetiségi közösségek Országgyűlés munkájában való részvétele, országgyűlési képviselete – számbeli arányukat figyelembe véve – kizárólag a részükre nyújtott választójogi kedvezményekkel biztosítható.¹ Tekintettel erre, szakmai viták tárgyát képezi, hogy az egykamarás törvényhozásban a választójog általánosságának és egyenlőségének elvét szem előtt tartva, hogyan valósítható meg a nemzetiségek Országgyűlés munkájában való részvétele, országgyűlési képviselete. Figyelemmel erre, a képviselet megvalósítása Magyarországon – akár csak számos más kelet-közép-európai országban –, a választójogi szabályozás egyik központi kérdéseként jelenik meg.

Az Alaptörvény 2. cikk (1) bekezdése értelmében az országgyűlési képviselőket a választópolgárok általános és egyenlő választójog alapján, közvetlen és titkos szavazással, a választók akaratának szabad kifejezését biztosító választáson választják. „[E] választási alapelvek a demokratikus választási rendszerrel szemben támasztott alkotmányos követelmények, amelyek érvényesüléséhez szükséges garanciarendszert a választási rendszer kialakítása, jogi szabályozása és működése során biztosítani kell.”²

Kérdésként merül fel, hogy a jogalkotó a nemzetiségi közösségek Országgyűlés munkájában való részvételét, országgyűlési képviseletét lehetővé tevő szabályozás megalkotása során kellő figyelmet fordított-e a választási alapelvek érvényesülésére.

¹ Szalayné 2014. 12.

² Bodnár 2014. 101.

Mindezek alapján jelen tanulmányban a Magyarországon élő nemzetiségek Országgyűlés munkájában való részvételének, országgyűlési képviselőinek szabályozására vonatkozó egyes jogszabályi rendelkezéseket kívánom alkotmányjogi szempontú vizsgálat alá vonni.

A hatályos jogszabályi rendelkezések vizsgálatán túl azonban nem célokom a nemzetiségek számára az Országgyűlés munkájában való részvételt, országgyűlési képviselőt biztosító alternatív megoldások felkutatása. Figyelemmel erre, tanulmányomban nem fogalmazok meg a hatályos jogszabályi környezet módosítását célul tűző *de lege ferenda* javaslatokat.

1. A nemzetiségi választópolgárok azonosítása, a választási regisztráció és a választójog általánosságának kérdései

„A választójog általánossága azt jelenti, hogy mindenkit megillet a választójog, ha a gyakorlásához szükséges feltételek teljesülnek”.³ A választási akadályokat az Alaptörvény XXIII. cikk (6) bekezdése határozza meg. Ezek az Alkotmánybíróság gyakorlata alapján törvényi úton nem bővíthetők, „a választójog gyakorlását a törvényhozó csak eljárási feltételekhez kötheti”.⁴ Megítélésem szerint, a választójog gyakorlásának eljárási korlátját képezi a választási névjegyzék kérelemre történő összeállítása.

A választási regisztrációval összefüggésben az Alkotmánybíróság – az Emberi Jogok Európai Bíróságának joggyakorlatát vizsgálva –, arra a megállapításra jutott, hogy „az Emberi Jogok Európai Egyezménye 1. Kiegészítő Jegyzőkönyv 3. cikke értelmében a választójog gyakorlásának aktív regisztrációhoz kötése a szabad választáshoz való jogot korlátozza”. Ennek megfelelően az ilyen típusú korlátozás kizárólag kellő súlyú legitim cél elérése érdekében tekinthető indokoltnak.⁵ A választási regisztráció kapcsán kiemelendő a Velencei Bizottság álláspontja is, amely a választói névjegyzék hivatalból végzett összeállítása mellett nem zárja ki a kérelemre történő névjegyzékbe vétel előírásának lehetőségét sem.⁶

Az Alkotmánybíróság megítélése szerint „a központi névjegyzékbe vétel iránti kérelem nem tekinthető a választójog gyakorlásához minden választópolgár vonatkozásában feltétlenül szükséges korlátozásnak”,⁷ erre tekintettel előzetes normakontroll eljárásban alaptörvény-ellenesnek minősítette az elfogadott, de még ki nem hirdetett választási eljárásról szóló törvény kérelemre történő névjegyzékbe vételre vonatkozó szabályait.

³ Bodnár 2014. 102.

⁴ 54/2008. (IV. 24.) AB határozat, ABH 2008. 523.

⁵ 1/2013. (I. 7.) AB határozat, Indokolás [46].

⁶ A Velencei Bizottság 190/2002. számú véleménye. Explanatory Report. 7. pont.

⁷ 1/2013. (I. 7.) AB határozat, Indokolás [69].

Fontos kiemelni, hogy „a választójog általánossága egybeesik az alapjog tartalmával, annak elemét képezi, azon túli jelentéstartalma tulajdonképpen nem létezik”.⁸ Ebből álláspontom szerint az következik, hogy a választójog általánosságának mint alapjognak a korlátozása az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében szabályozott szükségességi-arányossági teszt szerint ítélandó meg.

Mindezek alapján érdemesnek tartom megvizsgálni a nemzetiségi választópolgárok kérelemre történő központi névjegyzékbe vételével és nemzetiségi listás választójoguk gyakorlásának e feltételhez kötésével kapcsolatos szabályozás alkotmányosságát.

Az országgyűlési képviselők választásáról szóló 2011. évi CCIII. törvény (Vjt.) 12. § (2) bekezdése alapján az országgyűlési képviselők választásán az országos nemzetiségi önkormányzatok által állított⁹ nemzetiségi listák vonatkozásában a magyarországi lakóhellyel rendelkező, névjegyzékben nemzetiségi választópolgárként szereplő választópolgár rendelkezik aktív választójoggal.

A választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény (Ve.) 85. § (1) bekezdés a) pontja értelmében a nemzetiséghez tartozásának bejegyzését a magyarországi lakcímmel rendelkező magyar állampolgár választópolgár kérheti a központi névjegyzékbe. A nemzetiségi választópolgárként történő nyilvántartás iránti kérelemnek tartalmaznia kell az érintett nemzetiség, illetve annak megjelölését, hogy névjegyzékbe vételét a választópolgár az országgyűlési képviselők választására is kiterjedő hatállyal kéri-e. A kérelmezőnek emellett olyan tartalmú nyilatkozatot kell tennie, amelyben megvallja az adott nemzetiséghez való tartozását.¹⁰

A szabályozás megalkotásával az Országgyűlés olyan aktív választási regisztrációs rendszert hozott létre, amelyben a nemzetiségi listás választójog gyakorlását a nemzetiséghez tartozó választópolgár kezdeményezésétől, választói névjegyzékbe vételétől teszi függővé.¹¹ Alapjogi szempontból azt a kérdést szükséges vizsgálni, hogy indokolt-e a nemzetiségi listás választójog gyakorlásának aktív regisztrációhoz kötése.

A fenti szabályozás alapján – az Alkotmánybíróság gyakorlatának alapulvételével – a választójog korlátozásának legitim céljaként a nemzetiséghez tartozó választópolgárok azonosítása, névjegyzékének összeállítása jelölhető meg, ami nem pusztán a választójog általánosságát, hanem a választójog egyenlőségét is biztosítja.¹²

Megítélésem szerint a jogkorlátozás *alkalmas* eszköznek tekinthető a kitűzött cél eléréséhez. Ugyanis, ahogyan azt az Alkotmánybíróság is kiemelte, a központi névjegyzékbe vétel iránti kérelem előterjesztése a választójog gyakorlását teszi lehetővé a nemzetiséghez tartozó választópolgárok számára. A névjegyzékbe vétel iránti kérelem révén biztosítható, hogy a Magyarországon élő nemzetiségek a Vjt. által meghatározott

⁸ Bodnár 2014. 105.

⁹ Vjt. 9. § (1) bekezdés.

¹⁰ Ve. 86. §.

¹¹ Vö. Bodnár 2014. 260.

¹² Bodnár 2014. 257.

módon az Országgyűlés munkájában részt vehessenek, országgyűlési képviselővel rendelkezessenek.¹³

Magyarországon nincsen és meggyőződésem szerint alkotmányos keretek között nem is hozható létre olyan általános állami nyilvántartás, amelyből a választópolgárok nemzetiségi hovatartozása megállapítható volna. Tekintettel erre, a jogkorlátozás *szükségessége* is elfogadható, hiszen a legitim cél elérésére nem áll rendelkezésre olyan alternatív eszköz, amely nem vagy kevésbé korlátozná az érintettek választójogának gyakorlását.

Végezetül, álláspontom szerint az alapjog-korlátozás *arányosnak* tekinthető, hiszen az Országgyűlés munkájában való részvétel, az országgyűlési képviselő, amelyek a korlátozással elért előnyökként jelennek meg, arányban állnak az alapjogba való beavatkozás mértékével.

Érdemesnek tartom továbbá kiemelni, hogy a választási regisztráció fent hivatkozott rendelkezéseiből az is kitűnik, hogy az országgyűlési képviselők választásán a nemzetiséghez tartozó választópolgárok által gyakorolható választójog és ennek eljárási feltételeként a központi névjegyzékbe vétel előírása, szoros kapcsolatban áll az emberi méltósághoz való jogból levezethető, az Alaptörvényben külön is nevesített nemzetiségi önazonosság szabad vállalásához és megőrzéséhez való alapjoggal.¹⁴

A nemzetiségek jogairól szóló 2011. évi CLXXIX. törvény (Njtv.) alapján valamely nemzetiséghez való tartozás kinyilvánítása az egyén kizárólagos és elidegeníthetetlen joga,¹⁵ ami az Alkotmánybíróság gyakorlatában az emberi méltóságból levezetett önazonossághoz, önrendelkezéshez való jog körébe tartozik.¹⁶ A nemzetiséghez való tartozás kérdésében fő szabály szerint senki sem kötelezhető nyilatkozatra, azonban törvény vagy a végrehajtására kiadott jogszabály egyes nemzetiségi jogok gyakorlását az egyén nyilatkozatához kötheti.¹⁷ A Vjt. az országgyűlési képviselők választásán gyakorolható választójog gyakorlását, a nemzetiségi listás szavazás lehetőségét köti az egyén nemzetiséghez való tartozása kérdésében tett nyilatkozatához.¹⁸

A központi névjegyzékbe vétellel összefüggésben – a választójog és a nemzetiségi önazonosság szabad vállalásához való jog közötti alapjogi konfliktus feloldásaként – az Alkotmánybíróság gyakorlata hívható fel, amelynek alapján a nemzetiséghez való tartozás kinyilvánításával kapcsolatos önrendelkezési jog korlátozásának alkotmányos alapja lehet a választójog gyakorlásának előzetes névjegyzékbe vételhez kötése.¹⁹

¹³ 1/2013. (I. 7.) AB határozat, Indokolás [77].

¹⁴ Alaptörvény XXIX. cikk (1) bekezdés.

¹⁵ Njtv. 11. § (1) bekezdés.

¹⁶ 45/2005. (XII. 14.) AB határozat, ABH 2005. 569.

¹⁷ Njtv. 11. § (2) bekezdés.

¹⁸ Vjt. 12. § (2) bekezdés.

¹⁹ Vö. az Alkotmánybíróság nemzetiségi önkormányzatok létrehozásával kapcsolatban kifejtett álláspontjával. 45/2005. (XII. 14.) AB határozat, ABH 2005. 576-577. és 41/2012. (XII. 6.) AB határozat, Indokolás [52].

Figyelemmel erre, a vizsgálat alapjog-korlátozás ebből a szempontból is alkotmányosnak tekinthető.

2. A nemzetiségi listás szavazás magyarországi lakóhelyhez kötése

Az Alaptörvény XXIII. cikk (4) bekezdése úgy rendelkezik, hogy sarkalatos törvény a választójogot vagy annak teljességét magyarországi lakóhelyhez kötheti, ezzel „sarkalatos törvényre utalja a választójogosultság egyik alapvető pozitív feltételének meghatározását”.²⁰

A Vjt. alapján az országgyűlési képviselők választásán a magyarországi lakóhellyel rendelkező, névjegyzékben nemzetiségi választópolgárként szereplő választópolgár a) egy egyéni választókerületi jelölt mellett, b) nemzetiségének listájára, ennek hiányában egy pártlistára szavazhat.²¹ Ezzel szemben a magyarországi lakóhellyel nem rendelkező választópolgár – függetlenül attól, hogy Magyarországon elismert nemzetiségi közösséghez tartozik-e – kizárólag egy pártlistára szavazhat.²² A szabályozásból az is kitűnik, hogy a magyarországi lakóhellyel nem rendelkező, nemzetiséghez tartozó választópolgár nem kérheti nemzetiséghez tartozásának bejegyzését a központi névjegyzékbe,²³ ennek megfelelően nem szavazhat az országos nemzetiségi önkormányzat által állított nemzetiségi listára.

Fontosnak tartom leszögezni, hogy a vizsgálat alá vont jogszabályi rendelkezések megítélésem szerint nem érintik a magyarországi lakóhellyel nem rendelkező nemzetiségi közösséghez tartozó magyar állampolgárok választójogának alanyi oldalát, amelynek korlátozása tulajdonképpen azt jelentené, hogy az egyén nem rendelkezik választójoggal, ki van zárva az alapjog alanyai közül. A Vjt. kizárólag a nemzetiségi listás szavazás lehetőségét zárja ki, amely tulajdonképpen – a választójog gyakorlásának korlátozásán keresztül – magát az alapjogot korlátozza.²⁴

Alapjogi megközelítésből azt a kérdést szükséges vizsgálni, hogy igazolható-e a választójog gyakorlásának, a nemzetiségi listás szavazás magyarországi lakóhelyhez kötése. E jogkorlátozás alkotmányossága véleményem szerint szintén a szükségesség-arányosság teszt alapján ítélandó meg.

Álláspontom alapján a választójog gyakorlásának magyarországi lakóhelyhez kötése az alapjog-korlátozás *legitim céljának* tekinthető, amely jelen esetben azt szolgálja,

²⁰ Bodnár 2014. 182.

²¹ Vjt. 12. § (2) bekezdés.

²² Vjt. 12. § (3) bekezdés.

²³ Ve. 85. § (1) bekezdés a) pont.

²⁴ Vö. Bodnár, Varsányi 2016. 13.

hogyan a nemzetiségi szónokok, nemzetiségi képviselők választásán azok vegyenek részt, akiknek szoros a Magyarországon élő nemzetiségekhez való kötődésük.²⁵

Az hatéktívitás követelményének, az állammal, jelen esetben az érintett nemzetiségi közösséggel fennálló kapcsolat intenzitásának e jogkorlátozás útján történő érvényesítése a szükségességi-arányossági teszt következő szakaszában *alkalmas eszköznek és szükségesnek* minősíthető. A nemzetiségi listás választójog gyakorlásának magyarországi lakóhelyhez kötése megítélésém szerint ugyanis egyértelműen szoros logikai összefüggésben áll az elérni kívánt céllal, továbbá a cél eléréséhez nem áll rendelkezésre olyan alternatív eszköz, amely nem vagy kevésbé korlátozná az érintettek választójogának gyakorlását.

Az alapjog-korlátozás *arányosságát* vizsgálva, a korlátozással elért előnynek tekinthető, hogy a magyarországi lakóhellyel rendelkező nemzetiséghez tartozó választópolgárok szoros kapcsolatban állnak azzal a nemzetiségi közösséggel, amelynek érdekeit az Országgyűlésbe jutó nemzetiségi szónok, kezdeményes mandátumot szerző nemzetiségi képviselő a törvényhozásban megjelenít, tevékenysége a közösség, azon keresztül az egyes nemzetiségi választópolgárok nemzetiségi jogainak hatékonyabb gyakorlását, érvényesítését segítheti elő.

Fontosnak tartom ugyanakkor felhívni a figyelmet arra is, hogy a magyarországi lakóhellyel nem rendelkező választópolgárok nemzetiségi listás választójogának kizárásával a szabályozás *„azt a következtetést is megengedi, hogy ez a választópolgári kör sokkal inkább a politikai nemzet része, mint az a nemzetiségi identitását vállaló választóközösség, amely ezért feladni kényszerül a politikai preferenciájának kifejezésre juttatását”*.²⁶ Felmerül a kérdés, hogy a szabályozás összeegyeztethető-e az Alaptörvényben védelemben részesített nemzetiségi önazonosság vállalásához való alapjoggal, amely szükségképpen magában foglalja a magyar állampolgárok kettős vagy többes identitásvállalásnak szabadságát is, lehetőséget teremtve arra, hogy a magyar politikai nemzet mellett, a magyartól eltérő egy vagy több kulturális nemzethez tartozóként tekintsenek magukra.

Ezzel összefüggésben szükségesnek tartom kiemelni, hogy a nemzetiségi listás választójog gyakorlásának magyarországi lakóhelyhez kötését – ami azt a célt szolgálja, hogy a nemzetiségi közösségekkel szoros kapcsolatban álló választópolgárok vegyenek részt a választásokon –, az alapjog-korlátozás továbbra is legitim céljának tekintem. Mindebből meggyőződésem szerint azonban nem következik, hogy alapjogi szempontból kifogásolható volna olyan megoldás, amely a nemzetiségi listás választójog gyakorlását nem kötné magyarországi lakóhelyhez,²⁷ lehetőséget teremtve ezáltal a magyarországi lakóhellyel nem rendelkező választópolgároknak arra, hogy az

²⁵ Vö. Bodnár 2014. 178.

²⁶ Chronowski 2015. 12.

²⁷ Vö. Bodnár 2014. 176.

országgyűlési képviselők választása során szabad döntésük alapján nemzetiségi listára vagy pártlistára adják le szavazataikat.

3. A nemzetiségi közösségek számára biztosított választójogi kezdemények és a választójog egyenlőségének összeegyeztethetősége

A választójog egyenlőségének elvét az országgyűlési képviselők választását illetően az Alaptörvény 2. cikk (1) bekezdése a korábbi Alkotmánnyal tartalmi szempontból azonos módon szabályozza. Tekintettel erre, az Alkotmánybíróság az Alaptörvény hatályba lépését követően a korábbi határozataiban foglalt jogértelmezését továbbra is irányadónak tekinti.²⁸ Az Alkotmánybíróság választójog egyenlőségével kapcsolatos gyakorlatának lényegi megállapításai az alábbiak szerint foglalhatóak össze.

A választójog egyenlőségének elve két követelményt támaszt: egyrészt azt, hogy a választójog a választópolgárok szempontjából azonos értékű legyen, másrészt, hogy a szavazatok egy-egy képviselő megválasztásánál lehetőleg azonos súlyúak legyenek.²⁹

Érdemes kiemelni azt is, hogy a választójog egyenlősége az Alkotmánybíróság következetes gyakorlatában az Alaptörvénynek a hátrányos megkülönböztetés tilalmáról rendelkező XV. cikk (2) bekezdéséhez képest speciális egyenlőségi szabálynak tekinthető.³⁰

*„A választójog egyenlő értékűsége azt jelenti, hogy minden választópolgár azonos számú szavazattal rendelkezik, és a szavazatszámolásnál minden szavazat ugyanannyit ér. E tekintetben [a választójog egyenlősége] a plurális választójogot zárja ki, amely kedvezményezett választópolgári csoportok számára több vagy eltérő értékű szavazatot biztosítana a választások során. Az Alkotmánybíróság megítélése szerint ez a követelmény abszolút: az Alkotmányból következő 'egy ember – egy szavazat' elvének érvényesülése e tekintetben semmilyen indokból nem korlátozható”.*³¹

Az Alkotmánybíróság a szavazatok lehetőség szerinti azonos súlyával összefüggésben megállapította: *„A választójog egyenlősége nem jelenti és nem is jelentheti a választáskor kifejezett politikai akarat csorbítatlanul egyenlő érvényesülését. Bár az Alkotmány kinyilvánítja a választójog egyenlőségét, az állampolgári politikai akarat képviselők útján való, azaz közvetett érvényesülése természetesen aránytalanságot eredményez”.*³²

A választójog egyenlőségét az Alkotmánybíróság nem tekinti alapvető jognak, nem kezeli abszolút érvényüként, azaz minden korlátozástól mentesként. Mindezek alapján a választójog egyenlőségének sérelme, korlátozása az Alkotmánybíróság legújabb

²⁸ 1/2013. (I. 7.) AB határozat, Indokolás [50].

²⁹ 809/B/1998. AB határozat, ABH 2000. 784.

³⁰ 22/2005. (VII. 17.) AB határozat, ABH 2005. 248.

³¹ 22/2005. (VI. 17.) AB határozat, ABH 2005, 249-250.

³² 3/1991. (II. 7.) AB határozat, ABH 1991. 17.

gyakorlata szerint nem az alapjogokra vonatkozó szükségességi-arányossági teszt szerint ítélandó meg. Tekintettel azonban arra, hogy különösen fontos állampolgári jogról van szó, a választójog egyenlőségének bármiféle korlátozása csak igen jelentős elvi indokból fogadható el és egyeztethető össze az Alaptörvénnyel.³³

Fontosnak tartom kiemelni, hogy az Alkotmánybíróság érvelésével szemben azzal a szakirodalomban megjelenő állásponttal értek egyet, amely alapján a választójog egyenlőségének alapelve és a választójog mint alapjog nagyrészt átfedésben állnak egymással. Tekintettel erre, „[f]ormálisan (...) az alapelviségre hivatkozva nem lehet mellőzni a szükségességi-arányossági teszt alkalmazását”. „Ezért minden esetben külön vizsgálatot igényel, hogy a választójog egyenlőségének sérelme egyben a választójog sérelmét jelenti-e, és ha igen, akkor a szükségességi-arányossági tesztet kell elvégezni”.³⁴

Szükséges arra is rámutatni, hogy az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata alapján „az Országgyűlés széles döntési szabadsággal rendelkezik a választási rendszer megválasztása, a választási eljárás szabályainak megállapítása során. A törvényhozó szabadon határozza meg a választókerületi rendszereket, a jelöltállítás, a szavazás és a mandátumszerzés rendjét”. Ugyanakkor döntési szabadságát az Országgyűlés a választójogi szabályok megalkotása során is kizárólag az Alaptörvény rendelkezéseinek keretei között gyakorolhatja. A jogalkotó e szabályokat köteles úgy megalkotni, hogy azok ne ütközzenek az Alaptörvény rendelkezéseibe, ne korlátozzanak alapvető jogot alaptörvény-ellenes módon.³⁵

A Magyarországon élő nemzetiségek Országgyűlés munkájában való részvételének, országgyűlési képviseletének biztosítása érdekében megalkotott szabályozást megítélésem szerint a választójog egyenlőségének elvével összefüggésben a nemzetiséghez tartozó választópolgárok által leadható listás szavazatok száma, azok súlya, illetve a kezdeményes mandátumszerzés feltételrendszere vonatkozásában szükséges alkotmányossági vizsgálat alá vonni.

3.1. Az „egy ember – egy listás szavazat” elvének érvényesítése

A Vjt. értelmében a magyarországi lakóhellyel rendelkező, névjegyzékben az országgyűlési képviselők választására kiterjedő hatállyal nemzetiségi választópolgárként szereplő választópolgár az országgyűlési képviselők választásán a) egy egyéni választókerületi jelöltre és b) nemzetiségének listájára, ennek hiányában egy pártlistára szavazhat.³⁶

³³ 6/1991. (II. 28.) AB határozat, ABH 1991. 20. és 3141/2014. (V. 9.) AB határozat, Indokolás, [32].

³⁴ Bodnár – Mécs 2019. 213., 223.

³⁵ 63/B/1995. AB határozat, ABH 1996. 513.

³⁶ Vjt. 12. § (2) bekezdés.

E rendelkezéssel összefüggésben, talán az egyik legmarkánsabban megfogalmazott kifogás – különösen a Magyarországon élő nemzetiségi közösségek tagjai részéről –, hogy a nemzetiségi kötődéssel rendelkező választópolgárokat pártpreferenciájuk és nemzetiségi önazonosságuk vállalása és megőrzése közötti választás elé állítja.

Álláspontom szerint joggal tehető fel a kérdés, hogy alkotmányos-e az a szabályozás, amelynek értelmében azok a választópolgárok, akik részt vesznek a nemzetiségi képviselők, nemzetiségi szószólók megválasztásában, nem szavazhatnak pártlistára, politikai preferenciájukat „*kizárólag az egyéni választókerületi jelöltre leadott szavazatukkal fejezhetik ki*”.³⁷

E szabályozás megalkotásakor a jogalkotó szem előtt tartotta a korábban már hivatkozott alkotmánybíróági gyakorlatot, amelyből arra a következtetésre juthatott, hogy „*olyan jogalkotási megoldás, miszerint a választópolgár egyszerre több listára is szavazhat, a választójog egyenlőségének elvét sértené Magyarországon*”.³⁸ Egyetértek Kurunczi Gáborral, aki szerint a kettős listás szavazás kizárása egyértelműen a választójog egyenlőségének elvére vezethető vissza, annak érvényesítése érdekében került be a szabályozásba.³⁹

Formális szempontból egyet kell értenem azzal az érveléssel, amely szerint az országgyűlési képviselők választásán a nemzetiséghez tartozó választópolgárokra vonatkozóan is érvényesülnie kell a választójog egyenlőségének mindaddig, amíg a választópolgárok szavazataikat leadják, illetve azokat összeszámolják.⁴⁰

Álláspontom szerint, a nemzetiséghez tartozó választópolgárok többes listás szavazatának kizárása, ami abból indul ki, hogy mindenki egyenlő méltóságú személy a többi választópolgárral, ennek megfelelően választójogának is egyenlőnek, egyenlő számúnak kell lennie,⁴¹ a választójog mint alapjog tartalmát korlátozza. Tekintettel erre, az alapjog-korlátozás alkotmányossága a szükségességi-arányossági teszt alapján ítélendő meg.

A szabályozásban megnyilvánuló alapjog-korlátozás *legitim cél*jaként az „egy ember – egy szavazat” elvének érvényesülése azonosítható. A korlátozás *alkalmas eszközként* ítélhető meg, ugyanis az országgyűlési képviselők választásánál a gyakorlatban ezáltal valósul meg a listás szavazatokat tekintve a választójog egyenlősége, az „egy ember – egy szavazat” elve.⁴²

Tekintettel arra, hogy megítélésem szerint a legitim cél elérésére nem áll rendelkezésre más olyan eszköz, amely nem vagy kevésbé korlátozná a nemzetiséghez

³⁷ Kurunczi 2019. 114.

³⁸ Móré 2020. 172.

³⁹ Kurunczi 2019. 95., 114-115.

⁴⁰ Vö. 809/B/1998. AB határozat, ABH 2000. 785.

⁴¹ Bodnár 2014. 114.

⁴² Vö. 809/B/1998. AB határozat, ABH 2000. 784.

tartozó választópolgárok választóját, az alapjog-korlátozás szükségessége is elfogadható.

A korlátozás arányosságának vizsgálata során érdemes kiemelni, hogy az Alkotmánybíróság értelmezésében „[a] választójog alanyi oldalán a választójogosultság, (...) a választásra jogosult állampolgár azon szabadsága áll, amelynek birtokában jogosult eldönteni, hogy gyakorolja-e a választójogát vagy sem, illetve, hogy kire adja le szavazatát”.⁴³ A választópolgár valamely jelölő szervezet támogatásával vállalja a választás előre pontosan nem látható következményeit is.⁴⁴ Emellett fontosnak tartom arra is felhívni a figyelmet, hogy a központi névjegyzékbe a nemzetiséghez tartozó választópolgárok kérelmekre kerülnek felvételre. Ahogyan arra korábban már rámutattam, a központi névjegyzékbe történő regisztráció során az érintetteknek dönteniük kell, hogy az országgyűlési képviselők választása során nemzetiségi önazonosságukat vagy politikai véleményüket kívánják-e kinyilvánítani. Egyetértek Kurunczi Gábor álláspontjával, aki szerint éppen ez a választási lehetőség teszi arányossá a vizsgált alapjog-korlátozást.⁴⁵

Fontosnak tartom kiemelni, hogy amennyiben el is fogadjuk a vizsgált alapjog-korlátozás alkotmányosságát, a választójog egyenlőségével összefüggésben megfogalmazódik az alábbi kérdés: „[M]egfelel-e a választójog egyenlősége követelményének, hogy a [Vjt.] a pártlistás szavazatért 'cserébe' a korlátozott szavazati joggal bíró szószóló megbízatásának lehetőségét kínálja fel a nemzetiségi választópolgárok túlnyomó többsége számára. Így lényegében és hatásában az 'egy ember – egy szavazat' helyett a 'nemzetiségi választópolgár – fele annyi értékű szavazat' elvét érvényesíti”.⁴⁶

Ezen a ponton érdemes felhívni a figyelmet arra, hogy a Magyarországon élő nemzetiségi közösségek lélekszámának, valamint választási aktivitásának ismeretében⁴⁷ és a kedvezményes mandátumszerzés szabályai alapján megállapítható, hogy mindössze a roma és a német nemzetiségnek van valós esélye a kedvezményes mandátumszerzésre.⁴⁸ Fontosnak tartom azt is kiemelni, hogy a nemzetiségi listát állító, de azon mandátumot nem szerző nemzetiséget – függetlenül a nemzetiségi listára leadott szavazatok számától – nemzetiségi szószóló „képviselet” az Országgyűlésben.⁴⁹ Ennek alapján azoknak a választópolgároknak, akik olyan nemzetiségi közösséghez tartoznak, amelyek nem rendelkeznek reális eséllyel a kedvezményes mandátumszerzésre, végeredményben elvész a nemzetiségi listára leadott szavazata.

Osztom Kurunczi Gábor véleményét, aki szerint „nem esik azonos alkotmányossági megítélés alá az az eset, amikor a nemzetiségi választópolgár már eleve annak

⁴³ 1/2013. (I. 7.) AB határozat, Indokolás [55].

⁴⁴ 3/1991. (II. 7.) AB határozat, ABH 1991. 17-18. és 3141/2014. (V. 9.) AB határozat, Indokolás [34].

⁴⁵ Kurunczi 2019. 117.

⁴⁶ Szalayné 2014. 13.

⁴⁷ Részletesen ld. Kurunczi 2019. 110-113. és Mór 2020. 170-171.

⁴⁸ Kurunczi 2019. 113.

⁴⁹ Vjt. 18. § (1) bekezdés.

tudatában adja le szavazatát, hogy az biztosan 'elveszett', mint az, amikor olyan pártlistára adja le szavazatát, amely utóbb nem lépi át a Vjt.-ben meghatározott választási küszöböt". A különbség abban áll, hogy míg a listát állító pártok vonatkozásában nem kizárt, hogy a választópolgárok egyre szélesedő körében szerezzenek támogatást, addig a nemzetiségi közösségekhez tartozó választópolgárok száma eleve adott, tetszőlegesen nem bővíthető,⁵⁰ választási aktivitásuk is kizárólag a választási kampány során növelhető.

Ennek fényében, azoknak a választópolgároknak az esetében, akik olyan nemzetiségi közösséghez tartoznak, amelyek nem rendelkeznek valós eséllyel – a nemzetiségi listák és a pártlisták versenyében – a kedvezményezés mandátumszerzésre, megítélésük alapján kétségbe vonható az alapjog-korlátozás arányossága. Álláspontom szerint, azzal a jogkorlátozással, amely az alkotmányos védelemben részesített nemzetiségi önazonosság vállalása és a politikai vélemény kinyilvánítása közötti választás elé állítja a nemzetiséghez tartozó választópolgárt, azon nemzetiségi közösségek vonatkozásában, amelyeknek valójában nincsen reális esélye a kedvezményes mandátumszerzésre, a jogkorlátozás nem áll arányban az azzal elérni kívánt előnnyel, a nemzetiségi szószóló Országgyűlésbe juttatásával. Ezekben az esetben az alapjog-korlátozás felvetheti a politikai egyenlőség elvének a sérelmét is.⁵¹

3.2. A kedvezményes mandátumszerzés és a választójog egyenlősége

Az országgyűlési képviselők választása során az országos listáról megszerezhető mandátumok kiosztását a Vjt. 16. §-a szabályozza. Eszerint az összes országos listás szavazatot (összes pártlistás szavazat + nemzetiségi listákra leadott szavazat = összes országos listás szavazat)⁵² el kell osztani kilencvenhárommal,⁵³ és az eredményt tovább kell osztani négygyel, az így kapott hányados egész része a kedvezményes kvóta.⁵⁴ Amennyiben a nemzetiségi listára jutó szavazatok száma nagyobb vagy egyenlő, mint a kedvezményes kvóta, az adott nemzetiségi lista egy kedvezményes mandátumot szerez. Egy nemzetiségi lista csak egy kedvezményes mandátumot kaphat, az országos listán megszerezhető mandátumok számát a kiosztott kedvezményes mandátumok számával kell csökkenteni.⁵⁵

A Vjt. rendelkezései lehetőséget biztosítanak a további, immár nem kedvezményes mandátumszerzésre is, a kedvezményesen kiosztott mandátumokkal csökkentett, megmaradt mandátumokat, a mandátumszerzésre jogosult pártlisták és olyan,

⁵⁰ Kurunczi 2019. 115.

⁵¹ Részletesen ld. Kurunczi 2019. 116.

⁵² Vjt. 16. § a)-c) pont.

⁵³ A Vjt. 3. § (2) bekezdése alapján kilencvenhárom országgyűlési képviselőt országos listáról választanak.

⁵⁴ Vjt. 16. § d) pont.

⁵⁵ Vjt. 16. § e) pont.

kedvezményes mandátumot szerzett nemzetiségi listák között kell kiosztani, amely nemzetiségi listákra leadott szavazatok száma eléri a pártlistákra és a nemzetiségi listákra leadott összes érvényes szavazat legalább 5%-ának megfelelő szavazatszámot.⁵⁶

Kérdésként merül fel, hogy alkotmányos-e az a szabályozás, amely a nemzetiségi országgyűlési képviselők megválasztása érdekében lehetővé teszi a nemzetiségi listák kedvezményes mandátumszerzését.

Az Alkotmánybíróság gyakorlatát figyelembe véve megállapítható, hogy „a szavazatoknak akkor lehet közel egyenlő súlya, ha lehetőség van arra, hogy egyenlő számú szavazó döntése eredményezzen mandátumot”.⁵⁷ A testület értelmezésében a szavazatok azonos értéke – amely alatt azt kell érteni, hogy egyik választópolgár se adhasson le több szavazatot, mint a másik – feltétel nélkül érvényesítendő alkotmányossági elvárás, azonban a szavazatok egyenlő súlya nem abszolútizálható.⁵⁸

Egyetértek azzal a szakirodalmi állásponttal, amely szerint „[a] Vjt. jelenlegi megoldása látszólag sérti a választójog egyenlőségének elvét, mivel a nemzetiségi választópolgárok szavazata ránézésre nagyobb súllyal esik számításba a listás mandátum tekintetében”.⁵⁹

Fontos megjegyezni, hogy az Alkotmánybíróság már az 1040/B/1999. AB határozatában is kiemelte, az Országgyűlés az általánostól kedvezőbb szabályokat alkothat a nemzetiségek országgyűlési képviselőinek megteremtése érdekében.⁶⁰ Emellett a testület – egy választójogi kedvezményekkel kapcsolatos határozatában – arra is felhívta a figyelmet, hogy az „esélyegyenlőtlenség kiküszöbölését célzó törvényi intézkedéseknek széles skálája van, s a különböző szabályozási módok közül a jogalkotó – az Alkotmány rendelkezéseit tiszteletben tartva – szabad belátása szerint választhat”.⁶¹

A választójogi kezdeményekkel összefüggésben a Velencei Bizottság is rögzítette, hogy nem ellentétesek a választójog egyenlőségének elvével azok a speciális szabályok, amelyek a nemzetiségeknek kedvezményes mandátumszerzési lehetőséget kínálnak.⁶²

Az Alkotmánybíróság – a Velencei Bizottság hivatkozott ajánlására is figyelemmel – hangsúlyozta, hogy „[a] választójog egyenlőségéből származó, a szavazatok súlyára vonatkozó alkotmányossági követelmények maximális teljesítésétől a jogalkotó csak megfelelő alkotmányos indok esetén térhet el. (...) Megfelelő indok lehet [a nemzetiségek] számarányának figyelembe vétele”.⁶³

⁵⁶ Vjt. 16. § f) pont.

⁵⁷ 22/2005. (VII. 17.) AB határozat, ABH 2005. 251.

⁵⁸ 3141/2014. (V. 9.) AB határozat, Indokolás [29].

⁵⁹ Kurunczi 2019. 108-109.

⁶⁰ Vö. 1040/B/1999. AB határozat, ABH 2001. 1101.

⁶¹ 809/B/1998. AB határozat, ABH 2000. 785.

⁶² A Velencei Bizottság 190/2002. számú véleménye. Guidelines on Elections. I.2.4.b) pont.

⁶³ 22/2005. (VII. 17.) AB határozat, ABH 2005. 252.

A képviselői mandátumok kiosztásának hatályos szabályozásával a jogalkotó – a nemzetközi ajánlásokra, illetve az Alkotmánybíróság gyakorlatára is tekintettel – egyértelműen pozitív diszkriminációs tartalmú rendszert hozott létre.⁶⁴

A Vjt. 16. §-a alkotmányosságának megítélése álláspontom szerint azonban nagyban függ attól, hogy a jogalkotót a kedvezményes mandátumszerzés szabályainak megalkotása során milyen cél vezette.

Véleményem szerint, amennyiben a jogalkotó célja – a Vjt. kezdeményes mandátumszerzésre vonatkozó szabályainak megalkotásával – a nemzetiségek országgyűlési képviselőinek megteremtése volt, ebben az esetben a jogalkotói cél – az Alaptörvénynek a Magyarországon élő nemzetiségek Országgyűlés munkájában való részvételéről szóló rendelkezései, az Alkotmánybíróság gyakorlata, illetve a nemzetközi ajánlások alapján is – az egyenlő választójog korlátozása vonatkozásában egyértelműen *legitim célnak* tekinthető.⁶⁵

Az alapjog-korlátozás *alkalmassága* ugyanakkor álláspontom alapján már megkérdőjelezhető. A szabályozás ugyanis a nemzetiségi közösségek többségénél, a tizenhárom közösségből tizenegy esetében nem teremt reális lehetőséget a kedvezményes mandátumszerzésre, a nemzetiségek országgyűlési képviselőire. Véleményem szerint ennek megfelelően az alapjog-korlátozás csak részben *alkalmas eszköz* a jogalkotó által kitűzött cél elérésére.

A roma és a német nemzetiség esetében *szükségesnek* mutatkozik a kedvezményes szabályozás kialakításával az egyenlő választójog korlátozása, hiszen e közösségeknek lélekszámukból eredően – a mandátumszerzéshez szükséges szavazatszám kedvezményes meghatározásával – valós esélyük van a kezdeményes mandátumszerzésre, az országgyűlési képviselő elérésére.⁶⁶

Az *arányosság* kérdése tekintetében véleményem szerint a teljes jogú országgyűlési képviselő elérhető előnyként arányban áll a választójogba való beavatkozás mértékével.

Részben egyetértek Chronowski Nóra álláspontjával, aki szerint, amennyiben a jogalkotó kizárólagosan a nemzetiségek Országgyűlés munkájában való részvételét és nem valódi parlamenti képviselőt kívánta létrehozni, akkor azt az országgyűlési választás rendszerén kívüli megoldással is megteremthette volna.⁶⁷

4. Összegzés

A tanulmányban bemutatott elemzés végeztével összességében megállapítható, hogy a jogalkotó által a Vjt.-ben, illetve a Ve.-ben kialakított, a Magyarországon élő

⁶⁴ Vö. 809/B/1998. AB határozat, ABH 2000. 785.

⁶⁵ Vö. Kurunczi 2019. 109-110.

⁶⁶ Vö. Kurunczi 2019. 110.

⁶⁷ Vö. Chronowski 2015. 13.

nemzetiségek Országgyűlés munkájában való részvételét biztosító, országgyűlési képviselőinek lehetőségét megeremtő szabályozás, kiállja a választójog általánosságának és egyenlőségének próbáját.

A nemzetiségi listás választójog gyakorlása érdekében alkotmányos korlátozásnak tekinthető a nemzetiséghez tartozó választópolgárokra vonatkozó aktív választási regisztráció intézménye. Hasonlóképpen igazolható a nemzetiséghez tartozó választópolgárok nemzetiségi listás választójoga gyakorlásának magyarországi lakóhelyhez kötése.

Kiemelendő, hogy a magyar szabályozás következetesen épít az Alkotmánybíróság gyakorlatára, ami abszolutizálja az „egy ember – egy szavazat” elvét és a plurális választójog tilalmát. Ezzel szemben a Magyarországon élő nemzetiségek Országgyűlés munkájában való részvétele, országgyűlési képviselői érdekében alkotmányos eltérést enged a választójog egyenlősége követelményének szabályai alól.

A nemzetiségek törvényhozás munkájában való részvételének, politikai képviselőinek megeremtésére európai szinten is számos – a hatályos magyar szabályozástól eltérő – megoldás kínálkozik. Azzal, hogy a magyar jogalkotó által választott rendszert – a maga hibáival együtt is – alkotmányosnak tekintem, természetesen nem kívánom kizárni olyan összehasonlító vizsgálatok folytatásának lehetőségét, amelyek az általános és egyenlő választójog enyhébb korlátozásával járó megoldások felkutatását, azok magyar közjogba történő adaptálásának lehetőségét tűzik ki célul. E vizsgálatok során – az alkotmányos követelmények következetes érvényesítése mellett – ugyanakkor szükségesnek tartom szem előtt tartani azt a törekvést, amely lehetőség szerint hatékony és teljes jogú országgyűlési képviselőt biztosít a Magyarországon élő nemzetiségi közösségek számára és egyúttal az érintettek meglegedését is szolgálja.

Felhasznált irodalom

Bodnár Eszter – Mécs János: Az alkotmányjogi panasz szerepe a választójog védelmében. In: Az Alaptörvény érvényesülése a bírói gyakorlatban. III. kötet. HVG-ORAC, Budapest, 2019.

Bodnár Eszter – Varsányi Benedek: Az Alkotmánybíróság határozata a határon túli magyarok választójogának gyakorlásáról. Különbségtétel a szavazás módjában a magyarországi lakóhely alapján. *Jogesetek Magyarázata*, 2016/3.

Bodnár Eszter: A választójog alapjogi tartalma és korlátai. HVG-ORAC, Budapest, 2014.

Chronowski Nóra: Alaptörvény és etnicitás – avagy az alkotmányozás viharáiban részekre szakadt nemzetünk. *Állam- és jogtudomány*, 2015/1.

Kurunczi Gábor: Az általános és egyenlő választójog elvével összefüggő kihívásokalkotmányjogi elemzése a magyar szabályozás tükrében. Doktori értekezés, Pázmány Péter Katolikus Egyetem, Jog- és Államtudományi Doktori Iskola, 2019. https://jak.ppke.hu/uploads/articles/12332/file/Kurunczi_G%C3%A1bor_dolgozatv.pdf (2021.06.28.)

Móré Sándor: Nemzetiségek a mai Magyarországon. Politikai képviseletük, érdekképviseletük és jogvédelmük. Gondolat Kiadó, Budapest, 2020.

Szalayné Sándor Erzsébet: A 2014. évi választások a magyarországi nemzetiségekért felelős biztoshelyettes szemszögéből. *Kisebbségkutatás*, 2014/1.

Venice Commission: Code of Good Practice in Electoral Matters. Opinion no. 190/2002, Strasbourg, 23 May 2003, CDL-AD (2002)23rev. (Velencei Bizottság 190/2002. számú véleménye) [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2002\)023rev2-cor-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2002)023rev2-cor-e) (2021.06.28.)

ELECTORAL ISSUES OF PARLIAMENTARY REPRESENTATION OF NATIONALITIES IN HUNGARY

Article 2 of the Fundamental Law provides that the participation of nationalities living in Hungary in the work of the National Assembly shall be regulated by a cardinal act. The participation of the nationalities is guaranteed by the acts on the parliamentary elections.

These Acts link voting right of nationalities to registration on the nationalities' electoral roll and residence in Hungary. These rules constitute a violation of the principle of general suffrage.

Nationality voters may vote for one candidate in a single-member constituency and for the list of their nationality. Nationality lists take part in the distribution of mandates together with the party lists. A preferential quota is used during the allocation of seats. A nationality list can obtain a preferential mandate with one quarter of the votes that wins a mandate for the party list. These new electoral regulations violate the principle of equal suffrage.

In this paper, I examined the constitutionality of the electoral rules presented above. The general conclusion is that the new legislation stands the test of constitutionality. The institution of the nationalities' electoral roll is constitutional and it is compatible with the right to free self-identification. Linking voting right of nationality voters to residence in Hungary is qualified as a reasonable restriction. Finally, for the sake of parliamentary representation of nationalities, it is possible to derogate from the equality requirement of suffrage.

MAKK ALEXANDRA

Alkotmányjogi Tanszék

Témavezető: dr. Somody Bernadette PhD, egyetemi adjunktus

AZ ADATVÉDELEM ALAPJOGI ÉS MAGÁNJOGI TERMÉSZETE

A személyes adatok kezeléséhez való hozzájárulás: alapjoggyakorlás vagy polgári jogi jognyilatkozat?

I. Bevezető gondolatok

Talán nem tévedünk, ha azt állítjuk, napjainkban adatok, így különösen személyes adatok birtokában lenni olyan értéket képviselhet, amely az adatok birtokosát versenyelőnyhöz, gazdasági előnyhöz juttathatja a piacon. A közösségi médiaplatformok igen nagy népszerűségnek örvendenek minden korosztályban, ezen közösségi platformokra való regisztráció, illetve azok használata bár ingyenes, azonban a használatért cserébe a felhasználó számos különböző személyes adata kezeléséhez adja hozzájárulását. A személyes adatok kezelése alapján a felhasználókról profil készül, figyelembe véve a felhasználó érdeklődési körét, aktivitását. A profilalkotás eredményeként a közösségi médiaplatformokon pedig a felhasználó számára az érdeklődési körének megfelelő célzott hirdetések jelennek meg lehetővé téve, hogy a felhasználó érdeklődési körének megfelelő potenciális vállalkozások a felhasználóval (fogyasztóval) kapcsolatba kerülhessenek.

A jövőben egyre szélesebb körben alkalmazott innováció, a mesterséges intelligencia (MI) nagy mennyiségben rendelkezésre álló adatok, így többek között személyes adatok felhasználásán alapul. Az Európai Bizottság álláspontja szerint Európa fenntartható gazdasági növekedése, illetve társadalmi jóléte az adatokból származó értékteremtésre épül, ahol az MI az adatgazdaság egyik legfontosabb alkalmazása.¹ Az Európai Bizottság felismerve az adatok birtoklásában rejlő hatalmi erőfölényt, 2020 elején lefektette az európai adatstratégia mérföldköveit: az Európai Unió ennek köszönhetően vezető szerepre tehet szert, olyan társadalom mintaképévé válhat, amely az adatoknak köszönhetően képes jobb döntések meghozatalára a gazdaságban, illetve a közsférában. A szilárd jogi keretet az EU adatvédelem, alapvető jogok és biztonság terén meglévő szabályozása alkotja.² Az európai adatstratégia mentén az Európai Bizottság 2020 végén közzétette az európai adatkormányzásról szóló rendelet tervezetét.

¹ Európai Bizottság Fehér könyve a mesterséges intelligenciáról: a kiválóság és a bizalom európai megközelítése, COM(2020) 65 final, 2.

² Európai Bizottság Európai adatstratégiája, COM(2020) 66 final, 1.

Az adatvezérelt innováció a polgárok számára óriási előnyökkel fog járni, ehhez egy közös európai adatteret, egységes adatpiacot szükséges felállítani.³ A rendelettervezet bevezeti az *adataltruizmus* fogalmát, amely az érintettek hozzájárulását jelenti a rájuk vonatkozó személyes adatok kezeléséhez, vagy más adattulajdonosok engedélyét arra, hogy nem személyes adataikat díjazás nélkül felhasználhassák általános érdekű célokra, például tudományos kutatási célokra vagy közszolgáltatások fejlesztéséhez.⁴ Ez alapján tehát magánszemélyek, vállalatok a közjó érdekében önként tesznek hozzáférhetővé akár személyes adatokat is. A rendelettervezet az adataltruizmushoz való európai hozzájárulási ürlapról is rendelkezik, amelynek személyes adatok megadása esetén *a természetes személyeknek a személyes adatok kezelése tekintetében történő védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról, valamint a 95/46/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről* szóló, 2016. április 27-i 2016/679 (EU) európai parlamenti és tanácsi rendelet (a továbbiakban: GDPR) hozzájárulásra előírt követelményeinek is meg kell felelnie.⁵

E bevezető gondolatok után okkal fogalmazódhat meg bennünk a kérdés, vajon az adatvédelem mennyiben tekinthető polgári jogi, vagyoni jogi és mennyiben alapjogi természetű jogterületnek. Az uniós jogalkotó láthatóan az adatok – így többek között személyes adatok – összpontosításában, összegyűjtésében, (újra)hasznosításában az Európai Unió gazdasági vezető szerepének bázisát látja. Hogyan és mennyiben juthat szerephez ezen irányvonal mentén az adatvédelem alapjogi természete? E tanulmány célja, hogy a személyes adatok kezeléséhez való hozzájárulás vizsgálatának segítségével megvilágítsa az olvasó számára az adatvédelem kettős természetét, illetve a bírósági joggyakorlatból bemutatott példákon keresztül, valamint a hozzájárulással kapcsolatos német szakirodalmi álláspontok ismertetése alapján igazolja a problémafelvetés valóságát, valamint annak létjogosultságát.

II. Problémafelvetés

Miután a COVID-19 vírussal szembeni védelmet nagymértékben elősegítheti a kifejlesztett oltások igénybevétele, Magyarország biztosította az oltások önkéntes beadatásának lehetőségét, azonban ehhez előzetes regisztrációra van szükség. Az oltásra való regisztráció során kötelezően meg kell adni a regisztrált személy nevét, életkorát, e-mail címét, telefonszámát, valamint TAJ számát is. Az adatkezelési tájékoztató⁶ szerint a személyes adatok kezelésének a jogalapja a GDPR 6. cikk (1) bekezdés a) pontja szerinti hozzájárulás. Az adatkezelési tájékoztató szerint a 12. életévet be nem töltött kiskorú regisztrálása automatikusan törlik, míg a 12. életévet betöltött kiskorú

³ Európai Bizottság javaslata: Adatkormányzási rendelet (a továbbiakban: Adatkormányzási rendelet), COM(2020) 767 final, preambulum (2)

⁴ Adatkormányzási rendelet 2. cikk 10. pontja

⁵ Adatkormányzási rendelet 22. cikk (1) és (3) bekezdése

⁶ <https://vakcinainfo.gov.hu/adatkezelesi-tajekoztato> (2021.07.01.)

esetén az oltásra való igény jelzését a személyes adatok megadásával a törvényes képviselő teheti meg. Ez tehát egyúttal azt jelenti, hogy a 12. és 17. életév közötti kiskorú esetén a személyes adatok kezeléséhez való hozzájárulást a kiskorú helyett kizárólag a törvényes képviselő adja meg.

Ez az adatvédelmi példa több kérdést is felvet: vajon mi alapján lehet a személyes adatok kezeléséhez való hozzájárulás megadását a 18. életkorhoz (polgári jogi értelemben vett teljes körű cselekvőképesség) kötni? Ezen életkor meghatározásakor vajon a polgári jogi cselekvőképességet, az alapjogi cselekvőképességet kell-e alapul vennünk, avagy netalán megkülönböztethetünk egy *sui generis* „adatvédelmi hozzájárulási” képességet?

Ahogy az a korábbi példa is jól szemléltette (illetve majd a későbbiek folyamán a bírósági joggyakorlat is alátámasztja), problémát jelenthet annak a meghatározása, hogy a személyes adatok kezeléséhez való hozzájárulás tekinthető-e minden esetben egyértelműen polgári jogi jognyilatkozatnak. Állítható-e ilyen esetben, hogy az alapjogi cselekvőképesség nem jut, illetve nem juthat szerephez? Hiszen amennyiben az adatvédelem természetét eltérően ítéljük meg, az adatkezeléshez való hozzájárulást ennek következtében szintén eltérően szükséges megítélni. Így például amennyiben az adatvédelmet tisztán alapjogi természetűnek tekintjük, a hozzájárulást minden bizonnyal nem ítéltethetjük meg kizárólag a polgári jogi szabályok, így annak cselekvőképességre vagy a jognyilatkozat formájára vonatkozó rendelkezései alapján. Végző soron az adatvédelem természetének megítélése így kihatással lehet az adatkezelés jogszerűségének megítélésére is.

A GDPR a hatálya alá tartozó adatkezelések kapcsán a hozzájárulást tekintve felállít bizonyos követelményeket. A GDPR definiálja a hozzájárulást is, amely szerint a hozzájárulás önkéntes, konkrét és megfelelő tájékoztatáson alapuló és egyértelmű kinyilvánítás, amellyel az érintett nyilatkozik vagy a megerősítést félreérthetetlenül kifejező cselekedet útján jelzi, hogy beleegyezését adja az őt érintő személyes adatok kezeléséhez.⁷ Az adatkezelő számára kötelezettséggé írja elő továbbá az uniós rendelet, hogy a hozzájárulás megadását igazolni kell tudnia.⁸ Ugyanakkor például a gyermekek által adott hozzájárulásra a rendelet a 8. cikkben kifejezetten csak az információs társadalommal összefüggő szolgáltatások vonatkozásában állapít meg életkori szabályt, tehát nem generálisan, minden adatkezelési jogviszonyra kiterjedően. Megemlítendő, hogy az *információs önrendelkezési jogról és információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény* (a továbbiakban: Infotv.) 2018. június 29-ig hatályos 6. § (3) bekezdése a polgári jogi cselekvőképességre vonatkozó általános szabályoktól eltérő, *sui generis* szabályozást tartalmazott, hiszen úgy rendelkezett, hogy a 16. életévét betöltött kiskorú érintett hozzájárulását tartalmazó jognyilatkozatának érvényességéhez nem volt szükséges törvényes képviselőjének beleegyezése vagy utólagos jóváhagyása. A GDPR alkalmazandóvá válásával, az uniós rendelet végrehajtásával összefüggő

⁷ GDPR 4. cikk 11. pontja

⁸ GDPR 7. cikk (1) bekezdése

jogszabálmódosítással ez a sui generis rendelkezés kikerült a magyar jogrendszerből. A GDPR úgynevezett nyitott klauzulával⁹ a 8. cikkre vonatkozóan felhatalmazza a tagállamokat arra, hogy az információs társadalommal összefüggő szolgáltatásokat tekintve a gyermekek adatkezeléshez való hozzájárulása esetén 16. életévnél alacsonyabb, azonban a 13. életévnél nem alacsonyabb eltérő életkort állapíthassanak meg, azonban a GDPR nem utal kifejezetten a tagállam polgári jogi szabályaira a hozzájárulás megítélése kapcsán. A GDPR-ból tehát alapvetően nem következik az, hogy a hozzájárulás jogi megítélése egyértelműen csupán a polgári jogi szabályok szerint történhet, sőt a GDPR kifejezetten hangsúlyozza, hogy ez a tagállami felhatalmazás nem érinti a tagállamok általános szerződési jogát, így a gyermek által kötött szerződések érvényességére, formájára vagy hatályára vonatkozó szabályokat.

Amennyiben az adatvédelem szabályozási jogforrásait vesszük górcső alá, amint azt a későbbiekben bemutatom, felmerül a kérdés, vajon az alkalmazott jogi norma a jogviszony jellegéhez igazodik-e. Az Infotv.-t az Alaptörvény felhatalmazása alapján, a személyes adatok védelméhez fűződő alapjog védelmének megteremtésére alkották meg.¹⁰ Az Infotv.-t így alapjogi törvénynek tekinthetjük, ezért okkal mondhatjuk azt, hogy amikor a bíróság a személyes adatok védelméhez való jog érvényesítése kapcsán az Infotv.-t alkalmazza a jogvita során, ezzel alapjogot érvényesít. Amennyiben ugyanakkor a bíróság a személyes adatok védelméhez való jogra, mint a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (a továbbiakban: Ptk.) által nevesített személyiségi jogra tekint (ahogyan azt a bírói döntések majd illusztrálják),¹¹ és az eljárása során a jogsértés megállapítása esetén a Ptk. személyiségi jogsértés szankciórendszerének széles tárházát alkalmazza, felvetődik kérdésként, hogy ilyen esetben vajon alapjogot érvényesít-e ténylegesen az eljáró bíróság a polgári jogi, abszolút szerkezetű jogviszony keretében.

A személyes adatok védelméhez való jog – ahogyan azt a bírósági ítéletek is alátámasztják – igen sok esetben más személyiségi jogtól elválaszthatatlanul érvényesül a polgári ügyszakban ítélező bíróságok joggyakorlatában. Itt elsősorban a képmáshoz és hangfelvételhez fűződő személyiségi jogra utalnék,¹² hiszen egy személy képmása, hangja személyes adatnak minősül,¹³ annak készítése, illetve felhasználása pedig adatkezelést valósít meg. Felmerül tehát a kérdés, hogy ilyen esetben a bíróság, amely a hozzájárulás hiányában megállapítja a képmáshoz, illetve hangfelvételhez fűződő személyiségi jogsértést, hivatkozva adott esetben a személyes adatok védelméhez való jog szabályaira, alapjogot érvényesít-e.

Ahogyan azt a későbbiekben szintén bemutatom, a polgári ügyszakban ítélező bíróságok a személyes adatok védelméhez való jogra, sok esetben mint személyiségi

⁹ Voigt – Von dem Bussche 2017. 219-220.

¹⁰ Magyarország Alaptörvényének VI. cikk (3) bekezdése

¹¹ Ptk. 2:43. § e) pontja

¹² Ptk. 2:43. § g) pontja

¹³ Lásd: GDPR 4. cikk 1. pontja

jogra tekintenek, amelynek alapját az információs önrendelkezési jog jelenti. A magyar Alkotmánybíróság ezzel szemben korai határozatában megállapította, „[...] a személyes adatok védelméhez való jogot nem hagyományos védelmi jogként értelmezi, hanem annak aktív oldalát is figyelembe véve, információs önrendelkezési jogként. [...] [A] személyes adatok védelméhez való jognak eszerint az a tartalma, hogy mindenki maga rendelkezik személyes adatainak feltárásáról és felhasználásáról.”¹⁴ Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az információs önrendelkezési jog tehát aktív típusú jog, melynél az egyén önrendelkezésén, döntési szabadságán van a hangsúly, míg a személyes adatok védelméhez való jog védelmi típusú jog. A magyar Alkotmánybíróság így a személyes adatok védelméhez való jogra, illetve az információs önrendelkezési jogra, mint alapjogra tekint, ezzel szemben a polgári ügyekben ítélező bíróság, úgy tűnik, mintha a személyes adatok védelméhez való jogot az információs önrendelkezési jogtól valamelyest elkülönülten ítélné meg. Ezek alapján felmerül a kérdés, vajon állíthatjuk-e azt, hogy a vertikális jogviszonyokban, amely az alapjogi jogviszonyt jellemzi, az információs önrendelkezési jog érvényesül, míg a horizontális jogviszonyban, amely a polgári jogi jogviszonyt jellemzi, a személyes adatok védelméhez való jog, mint személyiségi jog érvényesül a Ptk. szankciórendszerének, dogmatikai elveinek a segítségével.

III. Az adatvédelem szabályozási rendszere a magyar jogrendszerben

Magyarország nagy jelentőséget tulajdonítva a személyes adatok védelméhez való jognak, alaptörvényi szinten is nevesíti ezt az alapjogot az Alaptörvény VI. cikk (3) bekezdésében, amikor deklarálja: mindenkinek joga van a személyes adatok védelméhez, ezen alapjog érvényesítése felett pedig egy erre létrehozott, független jogállású szerv, a Nemzeti Adatvédelmi és Információsszabadság Hatóság őrködik.¹⁵ A jogforrási hierarchia csúcsát jelentő alkotmányos dokumentum a személyes adatok védelméhez való jogot, mint alapjogot nevesíti. Kiemelendő ugyanakkor, hogy az Alaptörvény kizárólag a személyes adatok védelméhez való jogról szól, az információs önrendelkezési jog alaptörvényi szinten nem jelenik meg. A személyes adatok védelméhez való jog részletes, garanciális, horizontális, az egész jogrendszerben irányadó szabályait, így az adatkezelés jogalapját, az adatkezelést meghatározó alapelveket, az adatkezeléssel érintett jogait stb. konkrét alaptörvényi felhatalmazás alapján az Alaptörvényen túl 2018. május 25-éig az Infotv., tehát kifejezetten alapjogi normának minősülő jogforrás tartalmazta.

A személyes adatok védelméhez való jogot mindezen túl a Ptk. 2:43. § e) pontja nevesített személyiségi jogként is elismeri, továbbá a 2:48. §-a pedig a képmáshoz és hangfelvételhez fűződő joggal összefüggésben úgy rendelkezik, hogy a képmás,

¹⁴ 15/1991. (IV.13.) AB határozat, ABH 1991, 40, 42.

¹⁵ Infotv. V. fejezete

hangfelvétel elkészítéséhez, illetve felhasználásához az érintett személy hozzájárulására van szükség, kivéve, ha tömegfelvételtől vagy nyilvános közéleti szereplésről van szó. A személyes adatok védelméhez való jog mint személyiségi jog megsértése esetén a Ptk.-ban foglalt személyiségi jogsértés esetén alkalmazható jogkövetkezmények széles körű eszközeit alkalmazhatja a polgári ügyekben ítélező bíróság.

A hazai jogforrásokat áttekintve tehát kettőség rajzolódik ki, egyrészt az adatvédelmet alapjogi normák, másrészt pedig polgári jogi normák is szabályozzák, illetve védik.

2018. május 25-étől az európai uniós jogalkotó döntése alapján a személyes adatok védelmére vonatkozó irányelvi, harmonizációs jogszabályi anyagot a teljes jogegységesítésre törekvő uniós rendeleti szabályozás váltotta fel (GDPR) Ennek értelmében a jogalkalmazónak elsősorban az uniós rendeletben foglalt szabályokat kell érvényre juttatnia, a tagállamoknak pedig csak kivételesen, a rendelet által biztosított ügynevezett nyitott klauzulák esetén van lehetősége jogot alkotni tagállami szinten. A GDPR különböző szabályokat tartalmaz az adatkezeléssel összefüggésben, így többek között az adatkezelés lehetséges jogalapjait, az adatkezelés elveit, az érintettet megillető jogokat, az adatbiztonságra vonatkozó iránymutatásokat, valamint a jogszerűtlen adatkezelés jogkövetkezményeit, a független felügyeleti hatóságok feladatait is. A GDPR-ról elmondható tehát, hogy elsődlegesen nem alapjogi szabályokat foglal magába, az információs önrendelkezési jogot a normaszöveg szintjén nem kodifikálták a GDPR-ban. Alapjogi természetű szabálynak minősíthetjük azonban például az adatkezelés során érvényesülő alapelveket, így például a célhoz kötöttség elvét vagy az adattakarékosságot. Ezek az elvek először a német szövetségi Alkotmánybíróság (*Bundesverfassungsgericht*) 1983-as döntésében fogalmazódtak meg,¹⁶ és amely elvekre a magyar Alkotmánybíróság is hivatkozott az adatvédelmi alaphatározatában.¹⁷ A GDPR joganyagának szabályozási keretét, illetve bázisát mindemellett ugyanakkor a Lisszaboni Szerződéstől kötelező erővel bíró, elsődleges uniós jogforrás, az Európai Unió Alapjogi Chartája alkotja, amelynek 8. cikke kifejezetten a személyes adatok védelméhez való jogról rendelkezik. A GDPR a preambulumban ennek megfelelően több esetben hivatkozik a Charta említett rendelkezésére. Természetesen az uniós szabályozást, illetve jogalkalmazást ezen felül kiegészítik a WP29-es munkacsoport (illetve az őket felváltó Európai Adatvédelmi Testület) jogalkalmazást segítő iránymutatásai, állásfoglalásai, valamint az Európai Unió Bíróságának döntései is.

Amint látható, a személyes adatok védelméhez való jog szabályozási struktúrája igen színes képet mutat a számunkra, hiszen különböző jogterületi jogforrások – alkotmányjog, polgári jog, uniós jog – szabályozzák, illetve részesítik védelemben az adott jogterületet jellemző speciális védelmi mechanizmussal. Mindemellett mind a magyar jogrendszer szintjén, mind az európai uniós szinten kirajzolódik az

¹⁶ BVerfGE 65, 1 - Volkszählungsurteil

¹⁷ Lásd: 14. lábjegyzet

adatvédelmi jog kettős természete, jogforrási megosztottsága: egyrészt alapjogi normahalmaz, másrészt pedig egy ettől eltérő, sok esetben polgári jogi normahalmaz.

IV. Az adatvédelem alapjogi, illetve polgári jogi természetének jelentősége

Amint az látható, a személyes adatok védelméhez való jog, illetve e jog védelmét meghatározó jogforrások igen különbözőek és sokrétűek, ami jól reprezentálja az adatvédelem mint jogterület kettős természetét, egyrészt annak alapjogi, másrészt annak polgári jogi vetületét. Fontos éppen ezért megvizsgálni, hogy az adatvédelmet milyen természetű jognak is tekinthetjük valójában. Hiszen amennyiben azt vagy alapjogi, vagy polgári jogi természetűnek tekintjük, és az így jogi úton kikényszeríthető igényt keletkeztet, a jogosultság értelmezésére minden bizonnyal kihatással van az, hogy az adott jogosultságot végső soron milyen természetűnek tekinthetjük. Amennyiben pedig egy adott jog – így a személyes adatok védelméhez való jog – természete olyan, hogy az több jogterület sajátosságait viseli magán, az egyes jogterületen érvényesülő védelmi mechanizmusok kapcsán, különösen a jogterületek különbözősége okán, előfordulhat, hogy a védelmi mechanizmusok nemhogy erősítik, hanem éppen kioltják, avagy gyengítik egymást, amennyiben nem válik világossá, hogy a személyes adatok védelméhez való jog kettős vetülete hogyan viszonyul egymáshoz.

Az alapjogi jogviszonyt az egyén és állam közötti alárendeltségi, valamint fölérendeltségi viszonyrendszer jellemzi, az alapjogok az egyént az állami beavatkozásokkal szemben védelmezik (*status negativus* Georg Jellinek nyomán),¹⁸ ezzel szemben a polgári jogi jogviszony az egyének közötti mellérendeltségi viszonyokra épül. Tekintettel az alapjogi, valamint a polgári jogi jogviszony különbözőségére egy adott jogosultság kikényszerítése során eltérő értelmezési elvek kerülhetnek felhívásra, illetve sok esetben eltérő eljárási és anyagi jogi szabályozást szükséges alkalmaznia a jogalkalmazónak. Így például a joggal való visszaélés, a jóerkölcsbe ütközés mind olyan polgári jogi jogelvek, amelyeket egy alapjogi természetű jogvita eldöntése során nem lehet segítségül hívni.¹⁹

A személyes adatok védelméhez való jogot, ahogyan az előbbieken kifejtettem, a magyar polgári jog, mint személyiségi jogot szintén elismeri. A személyiségi jogsértés esetén azonban az olyan polgári jogi alapelvek, mint a joggal való visszaélés tilalma vagy éppen a hozzájárulás esetén a jognyilatkozatra vonatkozó szabályok teljes terjedelemben alkalmazandóak.²⁰ A személyiségi jogok védelmének jogviszonyrendszere abszolút szerkezetű, azaz a kötelezetti oldalon nem csupán az

¹⁸ Hufen 2018. 49-51.

¹⁹ Lásd ehhez: személyes adatok védelméhez való joggal összefüggő ügyek, mint *par excellence* alapjogi ügyek: Somody Bernadette 2013.

²⁰ Lenkovics – Székely 2014. 102-104.

állam, hanem bármely egyén állhat, ez a jogviszony akkor válik relatívvá, amikor a jogsértés bekövetkezik.

Bár kezdetben az alapjogokat csak az egyén–állam viszonyában érvényesülő jogosultságoknak tekintették, a szakirodalomban, illetve a jogalkalmazói gyakorlatban megjelent az alapjogok közvetett, illetve közvetlen horizontális hatályának a kérdése is, ahogyan egyre nyilvánvalóbbá vált, hogy az egyént az alapjog gyakorlása során nem feltétlenül csak az állammal szemben szükséges védelmezni. Az alapjogok közvetlen horizontális hatályát úgy határozhatjuk meg, mint, hogy nem állami szereplőnek nem állami szereplővel szemben legyen-e alanyi joga, illetve az államnak a jogalkotás, jogalkalmazás terén ilyenkor milyen szerepe van.²¹ A német eredetű *Drittwirkung* alatt tehát az alapjogok magánjogba, illetve a magánjogi jogviszonyba történő behatását érthetjük.²² A horizontális hatály kifejezést az alapjogok hatályára vonatkoztatva értelmezhetjük, mint az alapjogok nemzeti alkotmányban garantált, magánszemélyek közötti hatályát. A közvetett horizontális hatályon ezzel szemben a magánjog szabályai alkalmazásának, értelmezésének alapjogi hatását értjük, különösen általános jogi klauzulák, illetve nyitott jogi normák alkalmazásával.²³ A közvetett horizontális hatály tanát (*Ausstrahlungswirkung*) a német szövetségi Alkotmánybíróság (*Bundesverfassungsgericht*) hívta segítségül először az 1958-as Lüth döntésében, ahol megállapította, hogy az alapjogok, mint objektív értékrend az egész jogrendszer alapját alkotják, és a magánjog rendelkezésein – melyeket az alkotmány fényében szükséges értelmezni – keresztül szivárognak be a magánjog rendszerébe. Az alapjogok elsősorban védelmi jogok az állammal szemben, az egyén szabadságát védik a közhatalom oldaláról való beavatkozással szemben.²⁴ Ami az alapjogok és a magánjog szabályai között a kaput megnyitja, nem más, mint a polgári jog generálklauzulái, így azok a pontosan meg nem határozott polgári jogi fogalmak, mint például a jóhiszeműség elve, jóerkölcs fogalma éppen az adott jogvitában releváns alapjog értelmezésével nyerik el tartalmukat.²⁵ A német szövetségi Alkotmánybíróság – hasonlóan korábbi álláspontjához – egy újabb, 2019 őszén hozott döntésében az információs önrendelkezési joggal összefüggésben ismét megerősítette töretlenül érvényesülő joggyakorlatát, a közvetett horizontális hatály doktrínájának teret engedve. A *Bundesverfassungsgericht* ugyanis kimondta, hogy a magánszemélyek egymás közötti vitái esetén az alapjogok a közvetett horizontális hatály elvének segítségével hívásával érvényesülnek a magánszemélyek viszonyaiban. Ezt a feladatot a szakjogági bíróságok hajtják végre különösen polgári jogi generálklauzulák, nem meghatározott jogfogalmak segítségével a szakjogági szabályok jogvitában való alkalmazása során. Az alapjogok, így mint alkotmányos értékrend és irányvonal szivárognak be a polgári jog szabályai

²¹ Gárdos-Orosz 2011. 31.

²² Schwabe 1975. 442.

²³ Brüggemeier – Ciacchi – Comandé 2010. 8-9.

²⁴ Placzek 2006, 117.

²⁵ Hufen (16.j.) 95-97.

közé. A polgári jog értelmezése és alkalmazása során az ítélező bíróságok az alapjogokat, mint értelmezési irányvonalat veszik figyelembe.²⁶

Az információs önrendelkezési jog közvetlen horizontális hatályának elismerése kérdésében a szakirodalomban²⁷ egyes szerzők elfogadhatóan érvelnek ezen alapjog közvetlen horizontális hatályának az elismerése mellett, mivel az alapjogokat olyan mindenek felett álló jogként lehet felfogni, amely indokoltá teszi annak a polgári jogi jogviszonyokban való érvényesülését is. Másrészt a közvetlen horizontális hatály elismerésének feltételeként határozható meg az állam, valamint a polgár közötti viszonyrendszer analógiájára a magánszemélyek közötti alá-, illetve fölérendeltségi viszonynak a megléte, amelyet megalapozhat egy munkajogi jogviszony. Továbbá a manapság egyre nagyobb népszerűségnek örvendő és a piacon több esetben erőfölénnyel, jelentős befolyással bíró közösségi médiaplatformok felhasználók feletti hatalmi pozíciója is felvetheti az információs önrendelkezési jog közvetlen horizontális hatálya elismerésének szükségességét. A mesterséges intelligencia megjelenése és alkalmazása szintén kihívások elé állítja az alapjogi dogmatikát: ki viseli a felelősséget a mesterséges intelligenciáért, a mesterséges intelligencia alkalmazását elsősorban az államnak lehetne-e csupán alkalmaznia a klasszikus alapjogi dogmatikát követve?

Felmerül tehát a kérdés, vajon a személyes adatok védelméhez való jog mennyiben, milyen mértékben alapjogi, illetve polgári jogi természetű, a két jogágban érvényesülő jogvédelmi mechanizmus vajon mennyiben egyeztethető össze egymással, különösen abban az esetben, ha a személyes adatok védelmével összefüggő jogvitára, mint tisztán alapjogi ügyre tekintünk, amely esetében főszabály szerint a polgári jogi jogelvek, jogdogmatika nem volna alkalmazható. Végül, de nem utolsó sorban pedig kijelenthető-e, illetve igazolható-e, hogy a személyes adatok védelméhez való jog közvetlen horizontális hatállyal érvényesülő alapjogként fogható fel?

V. Az adatkezeléshez való hozzájárulás szakirodalmi megítélése Németországban

A személyes adatok védelméhez való jog kettős, így alapjogi és polgári jogi természetét domborítja ki az adatkezeléshez való hozzájárulás kérdésköre. Érdemes kitekintést tenni a német szakirodalmi álláspontokra, ahol az adatkezeléshez való hozzájárulás megítélése szintén vitatottá vált és ennek következtében különböző álláspontok képviseltetik magukat.

A német szakirodalomban *Ohly* kiemeli, hogy a hozzájárulásnak dogmatikailag különböző formái lehetnek, a jogterület és a jog által védett érdek alapján a hozzájárulás jogi természetét eltérően kell értékelni. Álláspontja szerint például az egészségügyi

²⁶ 1 BvR 16/13 (Recht auf Vergessen I.)

²⁷ Az alapjogok közvetett, illetve közvetlen horizontális hatályával kapcsolatos álláspontokhoz lásd: Kovács Krisztina 1998., Gárdos-Orosz Fruzsina 2011., Philipp Byers 2011. Az információs önrendelkezési jogra vonatkozóan lásd: Michael Funke 2017.

jogban a hozzájárulásnak nem jogügyleti természetéből indulnak ki, míg a képmáshoz való jogban jogügyleti természetű jognyilatkozatot jelent a hozzájárulás.²⁸ *Forkel* és *Ohly* megkülönbözteti a konstitutív jogátruházást a hozzájárulás kapcsán, amely szerint ekkor egy korábban nem létező leányjog jön létre, de a jogosultsága a teljes jogosultnak továbbra is fennmarad, a transzlatív jogátruházásnál pedig az eredeti jogi pozíció teljesen átruházásra kerül, a korábbi jogosult pozíciójába lép be az új jogosult. Az információs önrendelkezési jog kapcsán arra az álláspontra helyezkedtek a szerzők, hogy ilyen esetben kizárólag konstitutív jogátruházásra van csupán lehetőség.²⁹ *Unsel* felhívja a figyelmet arra is, hogy az információs önrendelkezési jog nem különül el a személyiségi jogoktól, hiszen például a képmáshoz való jog vagy a névviseléshez való jog egyúttal személyes adatokat is védenek.³⁰ Kifejezetten az adatvédelmi hozzájárulásról *Funke* megemlíti, hogy nem csak a hozzájárulásra vonatkozó, a GDPR-ban meghatározott feltételeket szükséges vizsgálni, hanem a hozzájárulás adásához való képességet is. Az adatvédelemben a hozzájáruláshoz való képesség nincsen kifejezetten szabályozva, ezért két megközelítési mód az, amelyet ilyenkor fel lehet hívni. Álláspontja szerint egyrészt a német polgári törvénykönyv (*Bürgerliches Gesetzbuch*) 104. §-ának mintájára a polgári jogi cselekvőképesség szabályait, vagy pedig az alapjogi cselekvőképesség szabályait, ami az éppen adott szituációtól függ az alapjog vonatkozásában. Állítja, hogy az adatvédelmi szakirodalomban túlnyomó többségben nem a polgári jogi cselekvőképességre, hanem az alapjogi cselekvőképességre utalnak, mikor a hozzájárulás megítéléséről van szó. Abból indulnak ki ebben az esetben, hogy a hozzájárulás nem jogügyleti nyilatkozat, hanem ilyen esetben a kiskorú személyiségi jogát érintő nyilatkozatról van szó. *Buchner* és *Rogosch* ezen felül azt is vizsgálat alá vonja, hogy a hozzájárulást milyen kontextusban tették. Így amennyiben például önmagában tették a hozzájárulást, akkor az alapjogi cselekvőképesség szerint ítélandó meg, ha azonban akcesszórius módon, így egy szerződés keretében adták meg a hozzájárulást, a polgári jogi cselekvőképességet is vizsgálni kell. *Holznagel* és *Sonntag* nem csupán a hozzájárulás alkalmazásának a kontextusát vizsgálja, hanem azt is, hogy a hozzájárulásnak primer vagyoni jogi vagy pedig személyiségi jogi következményei vannak-e, így ez alapján álláspontjuk szerint a hozzájárulásra rendszerint a polgári jogi jognyilatkozatra vonatkozó szabályok alkalmazhatóak, hiszen általában kereskedelmi érdekekről van szó elsősorban. Az alapjogi cselekvőképességet szem előtt tartó szerzők a hozzájárulás személyiségi jogi, illetve szabadságjogi oldalát hangsúlyozzák. *Zscherpe* az alapjogi cselekvőképességet tartja alkalmazandónak a hozzájárulásra, mivel a vagyoni joggal ellentétben nincs olyan jog által védett lényeges érdek, ami közvetlenül veszélyeztetve lenne. Mivel a hozzájárulás alapvetően visszavonható, a fiatal magára, illetve a jog által védett lényeges érdekekre nézve a hozzájárulással nem okoz maradandó

²⁸ Funke 2017. 40-41.

²⁹ Funke (28.j.) 44-45.

³⁰ Funke (28.j.) 55.

károkat.³¹ Buchner hangsúlyozza, hogy elsődlegesen a jogalkotónak kell az alapjogi cselekvőképességre vonatkozó szabályokat lefektetnie, egyértelműsíteni.³²

VI. Magyar bíróságok döntései az adatkezeléshez való hozzájárulással összefüggésben

Érdeemes közelebbről megvizsgálni a polgári ügyszakban ítélező magyar bíróságok joggyakorlatát, amelyből kirajzolódhat a számunkra, hogy az adatvédelem kettős természete megjelenik-e a hazai jogalkalmazásban, illetve amennyiben igen, milyen módon.

Az adatkezeléshez való hozzájárulás a jogvitás ügyekben elsősorban kamerafelvételek, hangfelvételek kapcsán merült fel korábban igen sok esetben. Ezekben az ügyekben a bíróság a Ptk.-ban biztosított képmáshoz, illetve hangfelvételhez fűződő jogra, valamint a hatályos adatvédelmi törvényre hivatkozott, bemutatva azt, hogy a képfelvétel, hangfelvétel személyes adat, ezek felhasználása, valamint készítése, illetve tárolása pedig adatkezelést valósít meg.³³ Több ítélet hivatkozik a képmás, illetve hangfelvétel készítéséhez, felhasználáshoz adott hozzájárulás kapcsán arra a bírósági joggyakorlatra, mely szerint annak ráutaló magatartással való kinyilvánítása is lehetséges, így nincsen alaki feltétele a hozzájárulásnak.³⁴ A hozzájárulás egyoldalú nyilatkozat, ami szóban, írásban is történhet a ráutaló magatartás mellett. A térfigyelőkamerák az általuk készített felvételeknek a rögzítésével sértik az adatvédelmi törvényt, ezáltal – mint különleges adat-kezelés – sértik a felperes képmáshoz fűződő személyiségi jogait is.³⁵ A közterületeket érintő, magánszemély által telepített kamerarendszerrel összefüggésben mindenekelőtt rá kell mutatni arra, hogy a jogszerűség kérdésének egyaránt van adatvédelmi vetülete, valamint személyiségi jogi vonatkozása is.³⁶

Ezek a döntések tehát arról tanúskodnak, hogy egyrészt igen sok esetben a személyes adatok védelméhez való jogot más nevesített személyiségi joggal, így a képmáshoz és hangfelvételhez fűződő személyiségi joggal együtt, egymásra vonatkoztatva vizsgálja a polgári jogi bíróság. Az (adatkezeléshez) való hozzájárulás megítélése kapcsán pedig a polgári jogi jognyilatkozati szabályokat tartja irányadónak a bíróság.

Szükséges kiemelni ugyanakkor két polgári jogi döntést és közelebbről megvizsgálni a bíróság által tett megállapításokat. Az egyik jogvita egy társasházi kamerarendszer

³¹ Funke (28.j.) 117-124.

³² Funke (28.j.) 126.

³³ Somogy Megyei Bíróság 24.P.20.681/2007/8.

³⁴ Fővárosi Ítéletábla 2.Pf.21.096/2007/3.

³⁵ Fővárosi Törvényszék P.24319/2010/36.

³⁶ Kecskeméti Törvényszék 6.P.21.998/2016/45.

által készített felvételek kapcsán merült fel. A másodfokú bíróság a kereset elbírálása szempontjából azt tartotta fontosnak megállapítani, hogy az alperes adatkezelőnek minősül-e, mert enélkül a Ptk. 2:43. § e) pontja szerinti személyiségi jogi jogsértés nem állapítható meg. Az alperest a bíróság a jogvitában adatkezelőnek minősítette. Ezt követően azt vizsgálta a bíróság, hogy az adatkezelés jogszerű volt-e, avagy sem. Erről a bíróság úgy nyilvánult meg, hogy az adatkezelési szabályok megszegése önmagában nem egyenlő a személyes adatok védelméhez fűződő jog sérelmével, ami az akkor hatályos Infotv. 21-23. §-ából is következik (bíróági jogérvényesítés, kártérítés, sérelemdíj). A bíróság úgy érvelt, hogy a jogszerűtlen adatkezelés jogkövetkezményei ugyanis az Infotv. szabályrendszere alapján más jellegűek, mint a személyiségi jogsértés jogkövetkezményei (Ptk. 2:51.-2:52.§ – felróhatóságtól független szankciók, sérelemdíj). A bíróság a hozzájárulás kapcsán – hasonlóan a korábbi döntésekhez – szintén kiemelte, hogy az akár ráutaló magatartással is megadottnak minősül, ha azt teljes körű, az adatkezelés célját, módját tartalmazó tájékoztatás előzte meg, a piktogram viszont önmagában ezt a követelményt nem elégíti ki a jogvita tárgyát képező ügyben. A másodfokú bíróság megállapította, hogy az alperes a felperes személyes adatainak kezelése során az Infotv. rendelkezéseit megsértve járt el. Ezt követően azt kellett megítélnie, hogy ez egyúttal a felperes Ptk. 2:43. § e) pontja szerinti személyes adatai védelméhez fűződő személyiségi joga megsértését is jelenti-e. E körben a bíróság azt értékelte, hogy az alperes a jogsértően a kezelésében lévő személyes adatot felhasználta, az alperes kérelme ellenére nem törölte, jelenleg is rendelkezik azzal és a felperest hosszabb eljárásra kényszerítette. Mindez az emberi méltóságból fakadó önrendelkezési joga, ezen belül is a képmásához, mint személyes adathoz fűződő jogának a sérelmét jelenti. A bíróság az alperest a jogsértés abbahagyására kötelezte, valamint eltiltotta a jövőbeli jogsértéstől, az alperesnek magánlevél útján kellett bocsánatot kérni a felperestől, valamint 100 000 ft összegben sérelemdíjat állapított meg.³⁷

Látható tehát, hogy a bíróság az Infotv. szabályozási rendszerét vette alapul a Ptk. személyiségi jogsértés megállapítása során, a jogkövetkezmények megállapításakor pedig a Ptk. személyiségi jogi szankciórendszerét alkalmazta.

Egy másik ügyben az alperes honlapján egy sajtóközlemény jelent meg, amely a felperes újságíró által korábban írt cikkel összefüggésben a felperes egyéni hitelfelvételére, tájékoztatatlanságára, vélt sérelmeire utalt. Az elsőfokú bíróság szerint az alperes megsértette a felperes személyes adatok védelméhez fűződő személyiségi jogait, ezért őt a jogsértés abbahagyására kötelezte, eltiltotta a további jogsértéstől, kérte, hogy a felperestől kérjen elnézést, valamint meghatározott pénzüsszeg fizetésére kötelezte. Az alperes fellebbezett, a másodfokú bíróság szerint az alperes fellebbezése alaptalan volt. A másodfokú bíróság szerint az adatvédelmi jog, mint személyiségi jog alapját az Alaptörvény VI. cikk által deklarált információs önrendelkezési jog képezi, amely biztosítja, hogy minden természetes személy maga jogosult rendelkezni személyes

³⁷ PJD2021.1.

adatairól és belátása szerint tárja fel vagy tartja titokban személyes adatait mások előtt. A tisztességes adatkezeléshez fűződik a Ptk. 2:46. § (2) bekezdése által védett személyiségi jog, amelynek speciális védelmi rendszerét az Infotv. személyes adatokkal kapcsolatos joganyaga is biztosítja. A két jogszabály által nyújtott védelem egymással az általános-különös viszonyában áll. A Ptk. által biztosított védelem köre alanyi és tárgyi körben is szélesebb, biztosítja a jogi személyek ezzel összefüggő jogosítványainak érvényesítését, másrészt az Infotv. rendelkezéseinek betartása esetlegesen más személyiségi jog sérelmét nem zárja ki. Különbség mutatkozik abban is, hogy a személyes adatok védelmével kapcsolatos, a Ptk.-ban biztosított szankciórendszer nem kizárólag az Infotv. 3. § 9. pontja szerinti adatkezelővel szemben érvényesíthető, hanem bárkivel szemben, aki a Ptk. 2:46. § (2) bekezdése szerint a magántitkot jogosulatlan megszerzi és felhasználja, nyilvánosságra hozza, vagy illetéktelen személlyel közli. A Kúria felülvizsgálati eljárásában a későbbiekben megállapította, hogy a másodfokú bíróság helytelenül hivatkozott a magántitok megsértésére, mivel a kereset a személyes adat jogosulatlan nyilvánosságra hozatalára irányult, ugyanakkor az Infotv. rendelkezéseire hivatkozva helyesen állapította meg a jogsértést.³⁸

A második döntés a személyes adatok védelméhez való jogra, mint személyiségi jogra tekint, amelynek alapját az alkotmányos védelemben részesített információs önrendelkezési jog jelenti, ugyanakkor a személyiségi jogvédelmet az Infotv. is biztosítja a Ptk. mellett, valamint a jogsértés esetén a Ptk. személyiségi jogi szankciórendszerét hívta segítségül a bíróság.

VII. Zárszó

Amint az a bírósági joggyakorlatból is látható, nem csupán a szakirodalomban, illetve az adatvédelmet szabályozó jogforrásokban, hanem a jogalkalmazásban is folyamatosan tetten érhető az adatvédelem kettős, alapjogi, illetve polgári jogi természete. A tanulmány kísérletet tett arra, hogy bemutassa, miért is fontos annak a meghatározása, hogy az adatvédelmet milyen természetű jognak tekinthetjük, hiszen annak megítélése végső soron meghatározó befolyással bír a személyes adatok védelméhez való jog érvényesíthetőségére az eltérő jogágakban szerephez jutó eltérő védelmi mechanizmusok, értelmezési jogelvek révén.

³⁸ Kúria Pfv. IV.20.643/2019/4.

Felhasznált irodalom

Friedhelm Hufen: Staatsrecht II: Grundrechte, München, C. H. BECH, 2018.

Gárdos-Orosz Fruzsina: Alkotmányos polgári jog?: az alapvető jogok alkalmazása a magánjogi jogvitákban, Budapest Pécs, Dialóg Campus, 2011.

Gert Brüggemeier – Aurelia Colombi Ciacchi – Giovanni Comandé: Fundamental rights and private law in the European Union. Cambridge, Cambridge University Press, 2010.

Jürgen Schwabe: Bundesverfassungsgericht und „Drittwirkung“ der Grundrechte. *Archiv des öffentlichen Rechts*, 100. Band, Heft 3., 1975.

Kovács Krisztina: Emberi jogaink – magánjogi viszonyokban. *Fundamentum*, 1998/4.

Lenkovics Barnabás – Székely László: A személyi jog vázlata. Budapest, Eötvös József Kiadó, 2014.

Michael Funke: Dogmatik und Voraussetzungen der datenschutzrechtlichen Einwilligung im Zivilrecht. Baden-Baden, Nomos, 2017.

Paul Voigt – Axel von dem Bussche: The EU General Data Protection Regulation (GDPR). Switzerland, Springer, 2017.

Philipp Byers: Die Videoüberwachung am Arbeitsplatz unter besonderer Berücksichtigung des neuen § 32 BDSG. Frankfurt am Main, Peter Lang GmbH, 2011.

Somody Bernadette: Alapjogi bíráskodás: alapjogok az ítékezésben. Budapest, L'Harmattan, 2013.

Thomas Placzek: Allgemeines Persönlichkeitsrecht und privatrechtlicher Informations- und Datenschutz. Hamburg, LIT Verlag, 2006.

THE FUNDAMENTAL AND PRIVATE NATURE OF DATA PROTECTION

Consent to the processing of personal data: exercise of a fundamental right or civil law legal statement?

The dual nature of data protection is most evident in the case of consent to processing personal data. The consent may be an expression of the right to informational self-determination, thus exercise of a fundamental right, on the other hand, the consent may

be a civil law legal statement. Ultimately the nature of the consent affects who is entitled to give consent and under what conditions consent can be given. This paper shows the legal sources of data protection and its highly mixed nature. I also present the views expressed in the German literature on the nature of consent to processing of personal data and illustrate important findings from Hungarian case law on the assessment of consent to the processing of personal data in judicial practice. When a Hungarian court applies the Civil Code in resolving a legal dispute, it is important to examine whether it enforces the right to the protection of personal data as a fundamental right within the framework of a civil law relationship with an absolute structure. By examining the jurisprudence of the Hungarian courts, the paper deals with whether the right to the protection of personal data as a right of personality prevails in the horizontal legal relationship, while the right to informational self-determination as a fundamental right prevails in the vertical legal relationship.

STÁNICZ PÉTER

Alkotmányjogi Tanszék

Témavezető: dr. Somody Bernadette PhD, egyetemi adjunktus

A DÖNTÉSI KÉPESSÉG ÉS LEGAL CAPACITY FOGALMI VIZSGÁLATA ALAPJOGI SZEMÜVEGEN KERESZTÜL¹

1. Bevezetés

Minden nap számos döntést hozunk meg, gyakran nem is tudatosul bennünk, hogy éppen döntést hozunk vagy hoztunk annyira magától értetődő számunkra önállóságunk. Életünk tulajdonképpen döntések sorozata, melyek közül egyes döntések jogi relevanciával bírnak vagy joghatást váltanak ki (szerződéskötés, vásárlás, munkahelyi kötelezettségek teljesítése), míg más döntéseink teljesen a jog tereumán kívül maradnak (öltözködés, útvonal kiválasztása, egy udvarias gesztus a tömegközlekedésen).

Döntéseinkben közös, hogy valamilyen döntéshozatali folyamat eredményeként születnek meg és döntési autonómiánk, önállóságunk fejeződik ki a döntés meghozatalában és annak végrehajtásában. A joghatást kiváltó döntések köre azonban további sajátossággal bír. A joghatást kiváltó, jogilag releváns döntések fogalmi eleme a döntés (cselekvés, magatartás) jog által történő elismerése és az ahhoz fűzött jogkövetkezmények előidézése. A döntés, mint cselekmény és annak jogi elismerése elválik tehát egymástól. Példával szemléltetve egy kiskorú vagy cselekvőképességében a vagyoni jognyilatkozatok tételében korlátozott nagykorú által aláírt adásvételi szerződés esetén a papír aláírása az egyén döntése, cselekménye – hiába írja viszont alá az egyén magát a fizikai formában létező szerződést, aláírásával a szerződés nem jön létre, a jog cselekvőképesség hiányában azt nem ismeri el. Az egyénnek a szerződés létrehozására irányuló döntése tehát akkor jut érvényre, ha a jog azt létezőnek ismeri el – ez azonban valójában független az egyén saját döntésétől, kevésbé van ráhatása.

A jogilag releváns döntések esetén tehát nem elegendő az egyén döntése, annak jogi elismerése egy további szükséges feltétel ahhoz, hogy az egyén döntése érvényesülni tudjon. Az egyének többsége esetén első ránézésre a kettő magától értetődően egybeesik. Nem így van ez viszont például a gyermekek, a fogyatékkal élő

¹ Jelen tanulmány a K132712 számú „Az alapjogi jogalanyiség koncepciója” projekt (kutatásvezető: dr. Somody Bernadette) keretében jött létre. A K132712 számú projekt a Nemzeti Kutatási Fejlesztési és Innovációs Alapból biztosított támogatással, a kutatói kezdeményezésű pályázati program finanszírozásában valósul meg.

emberek vagy az idős emberek esetén. Ha alaposabban belegondolunk, rájövünk azonban arra is, hogy a „tipikus nagykorú” ember esetén is elválhat a döntés és annak jogi elismerése egymástól, ilyen lehet például egy átmeneti módosult tudatállapot (akár egy balesetet követő sokkos állapotban vagy súlyos betegség híre esetén a kezelésbe történő beleegyezés vagy annak visszautasítása).

Előfordulhat az is, hogy az egyénre kötelező jogi hatás (például egy kezelésbe történő beleegyezés) nem az egyén döntéséből fakad (helyettes döntéshozó által meghozott döntés vagy például közvetlenül életveszélyes állapot), ez az egyéni döntés és az egyénre vonatkozó jogi hatás legmarkánsabb szétválása.

Az egyén döntési képessége és az annak alapján hozott döntése tehát nem vonja maga után automatikusan annak jogi elismerését. Fontos már itt utalnom arra is, hogy maga a döntési képesség nem tartozik a jog területére, annak vizsgálata többek között az orvostudomány (pszichiátria, neurológia), a pszichológia, a gyógypedagógia területe. A döntési képesség alapján meghozott döntés jogi elismerése viszont már tisztán jogi döntés, jogi reflexió egy jogon kívüli tény alapján.

Jelen tanulmányban a döntési képességet és annak jogi elismerését vizsgálom alapjogi megközelítésből. Az alapjogi nézőpont meghatározása adja a kutatás vezérfonalát, alapjogi nézőpontom három alappillérre támaszkodik.

Álláspontom szerint az alapjogi megközelítés kiindulópontja az egyén, mint alapjogait gyakorló, autonóm cselekvő. Az egyénközpontú megközelítésen alapul alapjogi nézőpontom második pillére, mely szerint az alapjogok érvényesülését az jelenti, ha az egyén alapjogait gyakorolni és élvezni tudja, azok kikényszeríthető, konkrét jogosultságokként jelennek meg számára. Végül az alapjogi vizsgálattól a joggyakorlatban hasznosítható eredményt várok, mely az egyének alapjogai érvényesüléséhez érdemi módon hozzájárul.

A tanulmányban érvényesülő alapjogi szempontrendszeren keresztül arra kívánok rámutatni, hogy az egyes fogalmak használata, valamint a jogi fogalmaknak a jogon kívüli valóságot tükröző volta alapvető jelentőséggel bír az alapjoggyakorlási képességen keresztül az egyének mindennapi életére és autonómiájára.

A tanulmányban először a döntési képesség és annak jogi elismerése kerül bevezetésre. Ezt követően – a jogi dimenzió belül maradván – a jogképesség, cselekvőképesség és a kettő közötti szerves kapcsolaton alapuló *legal capacity* fogalmait vetem össze. A jogi fogalmak elemzése után ismét a döntési képesség és annak jogi elismerése kerül a vizsgálat középpontjába, a jogi elismeréshez szükséges döntési képesség lehetséges zsinórmértékeinek tárgyalásával. Végül a tanulmány végén egy gyakorlati példa kap helyet, melyen keresztül a korábbi fejezetekben előkészített fogalmi kérdések közvetlen gyakorlati alkalmazhatóságát mutatom be. A tanulmány zárásaként az alapjogi szemléletet alkalmazva a jövőbeli kutatási irányokra teszek javaslatot.

2. Legal capacity és döntési képesség

A *legal capacity* fogalmát az egyén felől megközelítve úgy határozhatjuk meg, mint az egyén képessége arra, hogy jogi hatást kiváltó döntést hozzon. Lényege, hogy az egyén cselekvéseit és az általa hozott döntéseket a jog létezőként és érvényesként elismeri, így valójában a döntéshozatali autonómia jogi leképeződését jelenti.²

A *legal capacity* fogalma a jogképesség és cselekvőképesség (magyar jogban és jogirodalomban bevett) fogalmait hívhatja elő bennünk, magyar fordítása is gyakran jog- és cselekvőképességként, jog-, illetőleg cselekvőképességként vagy akár pusztán cselekvőképességként is ismert, álláspontom szerint azonban ezek a fordítások nem fedik teljesen a *legal capacity* tartalmát. A jogképesség, cselekvőképesség és *legal capacity* fogalmainak összevetésére a következő fejezetben kerül sor, tekintettel arra, hogy a közöttük felismerhető eltérések érdemben nem érintik jelen fejezet tartalmát.

A *legal capacity* gyakorlatilag egyfajta “átjáró” az élet realitása és a jogi dimenzió között.³ Az egyén döntést hoz, cselekszik azért, hogy azzal valamilyen jogi hatást idézzon elő (pl. szerződést ír alá) – amennyiben a jog elismeri az egyén *legal capacity*-jét, úgy a döntés joghatásai bekövetkeznek, ellenkező esetben a jog nem létezőnek tekinti az egyén döntését, megtagadja annak jogi elismerését, így a joghatások nem állhatnak be.

A *legal capacity* szükségszerűen jogi fogalom, amely egy tényleges cselekmény jogi reflexióját (vagy éppen a reflexió hiányát) teszi lehetővé, közvetítve ezáltal a jogon kívüli döntési helyzet és döntési képesség, valamint a jogi dimenzió között.

Ha folyamatában szeretnénk szemlélni egy joghatást kiváltó döntést az az alábbiak szerint történhetne:

- 1./ Az egyén döntési képessége alapján, egy döntési folyamat eredményeként döntést hoz, amelynek megfelelően cselekszik.
- 2./ Vizsgálni szükséges, hogy az egyén döntését és cselekvését a jog létezőnek ismeri-e el.

Konkrét egészségügyi döntéssel szemléltetve:

- 1./ Az egyén kórházba kerül, az orvosok szerint műtéti beavatkozás szükséges. Ehhez kéri a beteg beleegyezését.
- 2./ Az egyén döntési helyzetbe kerül, döntési képessége alapján döntést kell hoznia.
- 3./ A döntési képességet befolyásoló tényezők lehetnek például: életkor, mentális állapot, eszméletvesztés/kóma, az egyén egészségügyi attitűdje, értékrendje, személyes szempontjai.

² Lewis 2015. 25.

³ A továbbiakban a bevezetőben ismertetett döntési csoportok közül kizárólag a joghatás kiváltására irányuló döntések képezik a vizsgálat tárgyát.

- 3a. Az egyén döntési képessége hiányzik, így nem tud döntést hozni (pl. kómában van, újszülött, nem ismeri fel, hogy döntési helyzetbe került).
- 3b. Az egyén a számos tényező eredményeként döntést hoz, az ellátásba beleegyezik/nem egyezik bele.
- 4./ A legal capacity vizsgálata: az egyén döntését a jog elismeri létezőnek? Szempontok többek között: életkor, mentális állapot, gondnokság alatt áll, sürgős szükség, kényszerítés.
 - 4a. Az egyén legal capacityvel bír, döntése alapján jár el kezelőorvosa.
 - 4b. Az egyén nem bír legal capacityvel, döntése nem tud érvényesülni, a jog azt nem ismeri el létezőnek. Helyette más személy (gondnok, szülő, kezelőorvos) dönt.

Jól látható tehát, hogy a gyakorlatban általában elválasztható a faktuális/tényleges döntési képesség (képes-e döntést hozni az egyén és annak megfelelően cselekedni) és a döntés jog általi elismerése. Természetesen a jogi elismerés alapja a tényleges döntési képesség, annak hiányában a jogi elismerés kérdése fel sem merülhet.

3. Legal capacity, jogképesség, cselekvőképesség

A tényleges döntési képesség alapján meghozott döntés jogi elismerését illetően két eltérő jogi megközelítés fedezhető fel.

Vannak olyan országok, ahol a jog- és cselekvőképesség elhatárolása meghatározó a polgári jogban (így Magyarországon is). Minden ember jogképes, azaz jogok és kötelezettségek alanya lehet. Az ember cselekvőképessége pedig abban nyilvánul meg, hogy maga köthet szerződést vagy tehet más jognyilatkozatot. Ezek a szabályozások elkülöníthetőnek tekintik a jogalanyiságot és a joggyakorlást, nem tekintik a jogalanyiság feltételének az adott jog tényleges gyakorlására való képességet.

Ezzel szemben a főként az angolszász jogrendszerek, valamint a nemzetközi alapjogvédő fórumok (Emberi Jogok Európai Bírósága,⁴ CRPD Bizottság⁵) nem határolják el egymástól élesen a jog- és cselekvőképességet. Ahogyan arra fentebb utaltam, a legal capacity az egyén képessége arra, hogy jogi hatást kiváltó döntéseket hozzon. A legal capacity ezen meghatározásából következik, hogy az egyén akkor bír a jogalanyiságának megfeleltethető legal capacityvel, ha az egyén adott jogához legalább bizonyos fokú joggyakorlási képesség is tartozik.

A *legal capacity* kifejezés úgy tűnik, hogy a jog- és cselekvőképesség szükségszerű kapcsolatán alapul: ahhoz, hogy jogokkal bírjunk (jogképesség vagy *legal standing*), szükséges legalább bizonyos fokú rendelkezési jog (cselekvőképesség vagy *legal*

⁴ Ld. például *Ivinovic v. Croatia*, *Z. H. v. Hungary*, *Salontaji-Drobnjak v. Serbia*, *Shtukaturov v. Russia*.

⁵ Convention on the Rights of Persons with Disabilities (CRPD) 12. cikk.

agency), melynek hiányában a jogképesség is valójában fiktívvé válik az egyén szemszögéből. Ezzel szemben a jog- és cselekvőképesség elhatárolására építő jogrendszerek elfogadják a két kategória önálló, egymástól független fennállását is.

Az alapjogi nézőpontból vizsgált jogalanyisághoz a jog- és cselekvőképesség elhatárolása helyett a legal capacity fogalma illeszkedik: amennyiben az egyén felől vizsgáljuk a kérdést, világossá válik, hogy a joggyakorlás lehetősége nélküli puszta jogképesség az egyén részéről üres jogosultságot jelent, így jogalanyisága megalapozására sem szolgálhat.

Jól látható azonban az is, hogy a magyar jogból (és szakirodalomból egyaránt) jelenleg hiányzik a jog- és cselekvőképesség közötti szükségszerű kapcsolaton alapuló, a *legal capacity*-nek tartalmilag megfelelő fogalom.⁶

A tanulmányban ennek megfelelően a továbbiakban a legal capacity fogalmát használom, mely szerint a jogalanyiság feltétele bizonyos fokú joggyakorlási képesség.

4. A legal capacity feltétele

Az egyén tényleges döntési képessége és annak jogi elismerése nem feltétlenül esik egybe. A jogi elismerés (legal capacity) az egyén szempontjából akkor tekinthető teljesnek, ha ahhoz joggyakorlási képesség társul. Álláspontom szerint tehát önmagában az, hogy az egyén jogainak létét elismeri a jog, nem jelenti azt, hogy e jogoknak az egyén valóban alanya lenne, jogalanyisága akkor tekinthető érdeminek, amennyiben jogait – legalább bizonyos mértékben – gyakorolhatja is, ha a jog a tényleges döntési képességen alapuló döntést jogilag is létezőnek ismeri el.

Nem következik azonban ebből, hogy az egyén tényleges döntése szükségszerűen jogi elismerést kellene, hogy nyerjen. A jogi elismerés (legal capacity) feltétele, hogy az egyén tényleges döntési képessége alapján hozzon döntést. A tényleges döntési képesség vizsgálata pedig jogon kívüli kérdés.

A legal capacity feltétele tehát a tényleges döntési képesség. Nem magától értetődő azonban, mi is az az elvárt minimális döntési képesség, amely a döntés jogi elismerésének feltétele. A továbbiakban a főbb zsinórmértékeket mutatom be.

4.1. Negatív irányú megközelítés: kizáró okok hiánya

Hagyományos megközelítés szerint az egyén döntési képessége teljes, feltéve, hogy azt kizáró okok nem állnak fenn (vagy álltak fenn a döntés meghozatalakor).

⁶ A legal capacity magyar terminusa precízebb fordítás hiányában jelenleg álláspontom szerint a “jog- és cselekvőképesség”, ugyanakkor a fent jelzett nehézségek miatt célszerűbb lenne egy sui generis magyar jogi fogalom megalkotása.

A státusz alapú megközelítés lényege, hogy pusztán orvostudományi eszközökkel kívánja meghatározni a legal capacity-hez elvárt mentális képességet (fordítva: a legal capacity korlátozását orvostudományi indokokkal tartja igazolhatónak).

Amennyiben az egyénnél mentális zavart (széles skála a BNO kódok szerint, fogyatékoság/oligofrénia, demencia, schizofrénia, bipoláris zavar, de akár egy autóbalesetben szenvedett agyi sérülés is ide tartozhat) diagnosztizálnak, ez önmagában elegendő ok arra, hogy cselekvőképességében (legal capacity) korlátozzák. A státusz alapú megközelítés lényege tehát, hogy döntési képességet kizáró állapot (státusz) megállapítása esetén a döntési képesség hiánya automatikusan megállapításra kerül.

A medikális szemléletű státusz alapú megközelítéstől eltért az eredmény alapú megközelítés, melynek lényege, hogy a döntési képességet a döntés eredményének függvényében vizsgálja. Feltevése, hogy amennyiben egy döntés kedvezőtlen, hátrányos vagy kifejezetten káros következményeket eredményez, akkor az egyén nem rendelkezhetett kellő döntési képességgel a döntés meghozatalakor, hiszen máskülönben nem hozta volna meg az adott döntést. Tehát a döntés kimenetele alapján, abból visszakövetkeztetve dönt a mentális képességről.

Az Európa Tanács és a nemzetközi gyakorlat meghaladta ezen megközelítéseket.⁷

4.2. Pozitív irány: autonómia, mint eredmény

A hagyományos megközelítésekben közös, hogy statikusan viszonyulnak az egyén döntési képességéhez, nincs helye a vizsgálatban az egyénre szabott, egyedi körülmények, fejlemények vizsgálatának.

A hagyományos megközelítések meghaladását jelentő paradigmaváltás alapja lehetett annak felismerése, hogy az egyén döntési képessége (egyben önállósága, autonómiája) élete során folyamatosan változik. Gyermekkorban a képességek és kompetenciák fokozatosan bontakoznak ki, majd végül idős korban ugyanezen képességek lassú romlása figyelhető meg. Az életkor mellett számos további tényező is változóvá teszi az egyén döntési képességét, gondoljunk csak egy agyi sérülésre vagy kómás állapotra, esetleg tudatmódosító szerek általi befolyásoltságra, vagy akár egy halálos betegség közlésével járó átmeneti tudatszűkült állapotra, sokkra. Fontos továbbá felismernünk, hogy különböző döntések tekintetében az egyén döntési képessége is különbözik, e körben említhetjük például a különleges szakértelmet igénylő döntéseket (egészségügyi döntések, pénzügyi döntések) vagy az egészen triviális, hétköznapi döntéseket, melyeket akár egy egyébként döntéshozatali képességében erősen korlátozott egyén is aggálytalanul képes meghozni.

⁷ Recommendation No. R(99)4 on 'principles concerning the legal protection of incapable adults.' 1999 Committee of Ministers of the Council of Europe.

Az egyén döntési képessége élete során folyamatosan változik. A döntési képesség e dinamikájából következik, hogy a döntési képesség csakis egyedileg vizsgálható, mindig az adott egyén döntési képességét szükséges vizsgálni az adott (döntéshozatal) időpontban és az adott döntés tekintetében.

Az egyediesített vizsgálatot biztosítani hivatott megközelítés az ún. funkcionális vagy mentális képesség alapú megközelítés. A funkcionális megközelítés a döntési (mentális) képesség egyedi és egyéni vizsgálatán alapul: nem az általános döntési képességet kívánja vizsgálni, hanem az adott döntés meghozatalához szükséges képességeket vizsgálja. Empirikus alapokon nyugszik, felismeri, hogy az egyén döntési képessége változó, ugyanazon ember döntési képessége eltérő lehet attól függően, hogy:

- mikor vizsgáljuk;
- milyen döntést vizsgálunk.

A funkcionális megközelítés személyre szabott, egyéniesített döntési képesség vizsgálata, mely időben meghatározott és a társadalom bármely tagjára egyaránt alkalmazható modell. Univerzális abban a tekintetben, hogy bármely ember döntési képességét vizsgálhatóvá teszi: aki nem rendelkezik a szükséges képességekkel, a funkcionális teszten elbukik, így cselekvőképessége korlátozható. A funkcionális teszt lényege, hogy az egyén mennyiben képes racionális, külső szemlélő számára (objektíven vett) észszerű döntést hozni. Jelenleg a funkcionális (mentális képesség alapú) megközelítés tekinthető a legal capacity feltételeként elvárt döntési képesség vizsgálata bevett módjának.

4.3. A funkcionális vizsgálat alternatívái: az akarat és preferenciák szerinti döntéshozatal

Az akarat és preferenciák szerinti megközelítés a legal capacity meglétét nem mentális képességhez köti, hanem akarat vagy preferenciák meglétéhez. Alacsonyabbra helyezi tehát a legal capacity-hez elvárt minimum sztenderdet, a megfigyelhető akarat vagy preferenciák létehez.

Az akarat és preferenciák szerinti megközelítés kiindulópontja, hogy az egyén akarata és preferenciái szerint vezeti életét, döntései így ebbe az életútba illeszkednek bele, ez alkotja az ő időbeli személyiségét (*diachronic identity*, az egyén döntései sorozatából kirajzolódó, időben hosszanti jellegű személyisége).⁸ A döntési képesség legfőbb szempontjának tehát nem a racionális-kognitív aspektusokat tekinti, hanem azt, hogy egy döntés miként illeszkedik az egyén korábbi döntéseihez, személyiségéhez.

Fontos kiemelni, hogy az egyén személyisége időben változhat, az egyén időnként felülvizsgálja saját életét, döntéseit és preferenciáit. Új információk, tapasztalatok,

⁸ Burch 2017. 6.

szükségletek, vágyak vagy kapcsolatok mind vezethetnek ahhoz, hogy az egyén alakítson életvezetésén.

Az akarat és preferenciák szerinti megközelítést úgy foglalhatjuk össze, hogy az egyént döntésre képesnek tekinti, amennyiben rendelkezik olyan akarattal és preferenciákkal, amelyek a döntés meghozatalát irányítják. Könnyen lehet, hogy preferenciái nem racionálisak, így például a funkcionális tesztnek nem felelne meg döntési képessége. Ugyanakkor ez a megközelítés értéknek tekinti azt, hogy az egyén maga határozhassa meg, miként éli életét, illetve, hogy élete miként folyjon tovább. Az akarat és preferenciák szerinti megközelítés elutasítja az objektív módon meghatározható legjobb érdek (best interest) létjogosultságát, teret engedve az emberi sokszínűségnek.

A legal capacity nemzetközi fejleményeit vizsgálva megállapítható, hogy az objektivitásra törekvő mentális képesség alapú megközelítést egyre inkább kiegészíti az akarat és preferenciák szerinti megközelítés.

A legal capacity feltételeként elvárt döntési képesség további mércéje is elképzelhető, mely az akarat és preferenciák megléténél is alacsonyabb elvárást támaszt a döntés jogi elismerése feltételül. Feltehetőleg a legenyhébb zsinórmérték annak megkövetelése, hogy az egyén felismerje, döntési helyzetben van. Könnyen belátható, hogy ez a teszt rendkívül szélesre tárja a döntések jogi elismerését, csaknem valamennyi tudatos döntés jogi elismerését várja el.

A döntési helyzet felismerésének mércéje jelenleg nem tekinthető bevettnek, álláspontom szerint mégsem elvetendő. A döntési helyzet felismerése, mint a döntési képesség alapja a mindennapok élethelyzeteiben gyakoribb, mint azt elsőre gondolhatnánk. A hétköznapi döntések során gyakran különösebb megfontolás nélkül döntünk egy-egy helyzetben. Felismerjük például a döntési helyzetet, amikor az étkezésből kiválasztunk egy adott evőeszközt vagy tányért az étkezéshez, illetve példaként szolgálhat az is, amikor két, ránézésre azonos, számunkra felkínált tányér étel közül választunk egyet. A reggeli felöltözés is lehet ehhez hasonló, szinte automatikus döntés: felismerjük, hogy reggel van és indulás előtt fel kell öltöznünk, azonban ruhaválasztásunk nem biztos, hogy bármilyen érdemi mérlegelés eredménye.

A döntési helyzet felismerése (ti. hogy döntést kell hoznunk) nem jelenti feltétlenül, hogy a döntés meghozatala szükségszerűen érdemi megfontolást igényel. Ide tartozik számos spontán döntés, illetve ha az egyén szándékosan nem kívánja különösebben megfontolni a kérdést, mert számára nem bír érdemi jelentőséggel (triviális döntési helyzetek).

A döntési helyzet felismerése, mint mérce azonban csak kivételesen szolgálhat a legal capacity alapjául. Ennek talán leginkább magától értetődő magyarázata lehet, hogy a legal capacity lényege, hogy a döntés jogi elismerést nyerjen, amely fogalmából fakadóan csakis a joghatást kiváltó döntések esetén merül fel. A döntések joghatásai azonban általában komolyabb következmények, mint a triviális döntések

következményei, így általánosságban indokolt a magasabb döntési képességi mérce elvárása.

5. G. esete

A tanulmány zárásaként a legal capacity és az annak alapjául szolgáló döntési képesség mércéit egy konkrét példán szeretném bemutatni.

Vegyük a 23 éves G. esetét, aki motorozás során, közepes sebességnél elveszíti uralmát a jármű fölött, kisodródik és elesik. Végtagjait komolyabban, fejét csak kisebb mértékben üti meg az aszfalton, ugyanakkor nem érzi magát rosszul. Egy járókelő mentőt hív hozzá és kórházba szállítják. G. itt rögtön döntési helyzetbe kerül: beleegyezik a kivizsgálásba vagy inkább a kórház elhagyásának jogával él?

Mit szükséges mérlegelnie ebben az esetben G.-nek, ami alapján eldöntheti, hogy kórházban marad-e? Legnagyobb valószínűség szerint semmi komoly baja nem történt. Kisebbs valószínűséggel enyhe sérülést szenvedett, például csonttörést vagy zúzódást. Csekély a valószínűsége, de nem kizárt, hogy komoly fejsérülést vagy agyi károsodást, esetleg belső vérzést eredményezett az esése.

G. ebben az esetben tehát a kórházi kezelés szükségességének valószínűsége és a felesleges kórházba menetellel járó idővesztés között mérlegel.

Amennyiben G. úgy dönt, saját felelősségére elhagyja a kórházat, döntése jogi elismerésének kérdése merül fel: ha döntéséhez legal capacity társul, úgy a jog elismeri döntését, elhagyhatja az intézményt. Amennyiben a jogi elismerést megtagadják, legal capacity hiányában döntése jogilag nem létezik, így a kórházat nem hagyhatja el, akár rendőri segítséggel vagy rögzítés útján, de bent tartják.

A mentális képességen alapuló funkcionális teszt észszerű döntést vár el tőle, továbbá azt, hogy döntése lehetséges következményeit belássa, azokat mérlegelje és így jusson döntésre. Mit szükséges azonban belátnia, mi az objektíven vett racionális döntés esetében? Nagy valószínűséggel feleslegesen maradna kórházban és csak az idejét vesztegeti ott. Kisebbs esélye van annak, hogy a kórházban kezelést kap, bár otthon is hasonlóképpen meggyógyulnának sérülései. Csekély esélye van annak, hogy a kórházi kivizsgálás és megfigyelés az életét menti meg.

A döntési képesség jogon kívüli jellegét jól szemlélteti ekkor a példa: az egészségügyi kockázat orvostudományi kérdés, így magának a döntési képességnek a kérdésében is a kezelőorvos fog állást foglalni.⁹

⁹ A legal capacity és az annak alapjául szolgáló döntési képesség kérdésében számos esetben – így tipikusan az egészségügyi kezelés során – nem jogász dönt. Érdekes tehát, hogy a legal capacity, mint jogi fogalom alkalmazását nem jogász, azonban a tényleges döntési képesség megítélésében alapvetően kompetensebb egyén bírálja el.

Amennyiben kizárólag a döntés orvostudományi oldala alapján dönt a kezelőorvos arról, hogy jogilag érvényesnek tekinti-e G. kórház elhagyására irányuló döntését, úgy G. meglehetősen kiszolgáltatott helyzetbe kerül. A funkcionális teszt tehát annak ellenére, hogy egyediesített vizsgálatot biztosít, mégis alapvetően széles körben teszi lehetővé a döntés jogi elismerésének megtagadását. Ha a kezelőorvos szerint a kórház elhagyása nem észszerű döntés, vagy G. sokkos állapota alapján döntési képessége korlátozottságát állapítja meg, úgy G. esetében a legal capacity korlátozásra kerül.

A funkcionális teszt azonban alkalmas arra is, hogy a kezelőorvos felismerje, G. fejsérülése miatt döntési képessége átmenetileg súlyosan korlátozott, nem képes megfelelően döntést hozni. Ez esetben döntése felülírása G. életét is megmentheti.

Az akarat és preferenciák vizsgálata további aspektusokkal egészíti ki G. esetét. A kockázatvállalással kapcsolatos attitűdje, preferenciája kerül előtérbe ezáltal. Amennyiben G. akaratát és preferenciáit világosan kifejezi, és azok valósak, úgy döntését a kezelőorvosnak el kell fogadnia, mivel a legal capacity feltétele ez esetben az akarat és preferenciák léte. Konkrétabban: ha G. élete során következetesen kockázatvállaló életmódot folytat, úgy esetében a kórház elhagyása megfelel korábbi döntéseivel kialakított életútjának, tehát az annak megfelelő döntés esetén a legal capacity korlátozása csak különösen indokolt esetben lehet helytálló. Az akarat és preferenciák szerinti döntéshozatal szélesebb teret enged az egyén autonóm döntésének, fokozottan merülhet fel viszont a kockázatvállalás és a tévedés következménye, melyet azonban az egyéni autonómia részeként kezel, az egyén szabadon dönthet arról is, mikor és milyen mértékben kíván kockázatot vállalni.

Végül amennyiben a legal capacity mércéje a döntési helyzet felismerése, úgy G. döntését el kell fogadni, amennyiben azt felismeri, hogy a kórház elhagyására lehetősége van, illetve, hogy egészségét érintő kérdés merült fel. A döntési helyzet felismerése adja a legszélesebb lehetőséget az egyéni döntéshozatalra (annak jogi elismerésére).

Jól látható tehát, hogy a döntési képesség és a döntés jogi elismerését jelentő legal capacity vizsgálatokor számos szempontot kell szem előtt tartani. Az egyén szempontjából vizsgálva azt bizonyosan megállapíthatjuk, hogy autonóm döntéshozatalról és az egészségügyi ellátásba való beleegyezési jog gyakorlásáról csakis akkor beszélhetünk, ha G. kórház elhagyására irányuló döntése érvényesül, a kórházat döntése alapján valóban elhagyhatja. Ellenkező esetben hiába próbálja G. az őt megillető jogot gyakorolni, joggyakorlási kísérlete nem vezethet eredményre, így az ő szempontjából nem releváns, hogy absztrakt módon megilleti-e a kórház elhagyásának a joga, mivel az számára nem jelent érdemi változást.

A döntési képesség vizsgálatának jogon kívüli jellege is szemléletes: a motorral való elesés, a végtag- és esetleges fejsérülés kockázatai, az ebből fakadó korlátozott tudatállapot (mennyire képes az adott helyzetben G. felmérni a döntése körülményeit és egyáltalán döntést hozni) egyértelműen orvostudományi kérdés. A jogon kívüli,

tényleges döntési képesség képezi a legal capacity alapját, mivel G. döntésének jogi elismerése azon áll, hogy döntési képessége birtokában van-e a döntés meghozatalakor.

Álláspontom szerint a legal capacity ismérveinek, továbbá a legal capacityhez elvárt döntési képesség mércéjének vagy mércéinek és azok alkalmazása módjának meghatározása alapvető fontosságú. Amennyiben a legal capacity fogalma nem tükrözi a döntési képesség jogon kívüli jellegét, továbbá, ha a legal capacity vizsgálata nem igazodik a valós élethelyzetekhez, úgy kiszolgáltatott helyzetbe kerül mind az egyén, mind a legal capacityről szükségszerűen döntést hozó jogalkalmazó is. A fogalmak tisztázása és a valós helyzeteket tükröző szabályozás közvetlen gyakorlati haszonnal bír valamennyi érintett számára.

Az alapjogi megközelítés alapján tehát álláspontom szerint az alábbi megállapításokat tehetjük:

- a legal capacity vizsgálata során mindig az egyénből kell kiindulni, az ő döntési képességéből, igényeiből és szükségleteiből;
- amennyiben az egyén képes döntést hozni, de azt a jog nem ismeri el (hiányzik a legal capacity), úgy az egyén kiszolgáltatott helyzetbe kerül, élete irányítója helyett annak passzív szemlélőjévé válik. A döntés, mint (alap-)joggyakorlás érvényesülése nélkül érdemi jogalanyiságról nem beszélhetünk, mert az egyén helyzetében az absztrakt jogosultság nem eredményez változást;
- a döntési képesség vizsgálatának és a legal capacityhez megkívánt feltételeknek tükrözniük kell a valós élethelyzeteket, csakis a gyakorlatban közvetlenül alkalmazható jogi szabályozás szolgálhatja az egyén érdekét.

Az alapjogi szemlélet fenti konklúziói az alapjogi vizsgálat további irányát határozzák meg, azokra jelen tanulmány kereteiben nem kíséreltem meg választ adni. Álláspontom szerint az egyéni autonómia központi eleme a döntési képesség és annak jogi elismerése. Az ezzel kapcsolatos fogalmi kérdések, a valóságot tükröző és a gyakorlatban alkalmazható dogmatika megalkotása az egyén jogalanyiságát közvetlenül érinti. A jogalanyiság behatóbb vizsgálata pedig – ahogyan azt a példa is szemléltette – az egyének alapjoggyakorlását alapjaiban határozza meg és képes megmutatni, melyek azok a valós élethelyzetek, ahol a jogi szabályozás diszfunkcionális és újragondolásra szorul.

Felhasznált irodalom

Burch, Matthew: *Autonomy, Respect, and the Rights of Persons with Disabilities in Crisis*. *J Appl Philos*, 2017. 34: 389-402.

Lewis, Oliver: *Legal Capacity in International Human Rights Law*, 2015, Universiteit Leiden.

<https://openaccess.leidenuniv.nl/bitstream/handle/1887/33834/Oliver%20Lewis%20PhD%20thesis.pdf?sequence=3> (2021.07.05.)

A FUNDAMENTAL RIGHTS ANALYSIS OF DECISION-MAKING CAPACITY AND LEGAL CAPACITY

Individual autonomy guarantees that the person remains in charge of his or her own life. An autonomous life is led via autonomous decisions which we make countless times every single day. The importance of these decisions vary greatly but they all share in common that making a decision and exercising choice is a way of expressing our personality.

Decision-making capacity is a characteristic of the person which enables (or hinders or even prohibits) one to make a decision. Whereas decision-making capacity is a non-legal aspect, it is necessarily reflected in law via legal capacity. Legal capacity is a purely legal construct, through which law recognises or denies recognition vis-a-vis a decision. Thus, decisions are made in the non-legal sphere, and their legal recognition as valid decisions (with legal effects and consequences) depends on the person's legal capacity.

The study examines decision-making capacity and its legal reflection, legal capacity from a fundamental rights point of view, which is a person-centred approach, that focuses on the exercise of rights as the basis of legal capacity, meaning that legal standing without agency is a void right for the person. The fundamental rights approach aims to provide practical methods and recommendations for legal practice. The study examines the various definitions and terms related to decision-making and highlights future areas for research on individual autonomy.

TRÄGER ANIKÓ

Alkotmányjogi Tanszék

Témavezető: dr. Pozsár-Szentmiklósy Zoltán tanszékvezető habil. egyetemi docens

A JOGALKOTÁSHOZ KAPCSOLÓDÓ JOGÁLLAMI GARANCIÁK AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG GYAKORLATÁBAN

1. Bevezetés

A jogállamiság fogalma az alkotmányos alapelvek egyike, azonban ezek között is kiemelt helyet foglalt el már az alkotmányos államok kialakulása során is a törvények uralmának elveként.¹ Emellett azonban a fogalom alakulása során nagyon sokrétűvé vált, tágabban kapcsolódó jelentéstartalmakat vett fel. Hozzákapcsolták egy jogrendszer politikai erkölcsi értékelését is, így a teljes lehatárolás gyakorlatilag már nem is lehetséges: a jogállamiság fogalom tartalmát adó közös szempontokat, fogalom magját lehetséges meghatározni.

2. A jogalkotással kapcsolatos elvárások a jogállamiság fogalmának tartalmára vonatkozóan

A jogállamiság fogalmának a különböző – és a magyar jogállamiság fogalomra is hatást gyakorló – jogrendszerekben történő megjelenése során annak megalkotói egyfajta kiszámíthatóságot, rendszert, az önkényesség visszaszorítását tűzik ki célul. Ez a szempont elsődlegesen – a történelmi helyzetből adódóan is – az uralkodóval, illetve általában az állammal, államszervezettel szembeni számonkérhetőségben jelenik meg. Továbbá kiterjed a most már egységesen alapvető szabadságjogokként ismert jogosultságok védelmére is, valamint a hatalommegosztás követelményének minél teljesebb érvényesülését várja el.²

A normaanyag növekedésével azonban a rendszerességre és áttekinthetőségre való igény kiterjedt a joganyag megalkotásával, illetve annak alapvető tartalmával kapcsolatos elvárásokra is. A későbbiekben tehát már nemcsak a szűk értelemben vett hatalmi önkény, vagy az állami működés alapjai okozhatták a kiszámíthatóság

¹ Földi 2016. 181.

² Takács 1995. 9.

csökkenését, hanem azok az egyre növekvő mennyiségű, és egyre több életviszonyra kiterjedő jogszabályok, amelyekből maga a jogrendszer is felépült, ahogyan az a formális jogállamiság körében ismertetett elvek tartalmán keresztül is azonosítható.

2.1. Jogforrások és a jogalkotás rendje

A jogforrás fogalmával kapcsolatosan mindenekelőtt szükséges rögzíteni, hogy a kifejezés kétféle értelemben használható, így beszélhetünk formális (alaki) vagy materiális (anyagi) jogforrásról. Formális jogforrás alatt azokat a tényezőket értjük, amelyekből a jog érvényessége, kötelező ereje fakad, vagyis ahonnan a jogi jellegét elnyeri. Ezzel szemben a materiális jogforrás azt határozza meg, hogy a jog tartalma honnan származtatható.³ „Ebben az értelemben a jogforrás a meghatározott módon létrejött, meghatározott állami szervek által alkotott jogszabályok összességét, a jog meghatározott formában és módon való kifejeződését jelenti, az azonos módon létrejött, azonos állami szervek által alkotott jogszabályok összességét, vagyis sajátos jogszabályfajta jelöl.”⁴

Annak érdekében, hogy a joganyag keletkezésével kapcsolatos elvárások megfogalmazhatóak legyenek, mindenekelőtt szükséges azt rögzíteni, hogy egy államban a jogképződésnek, jogalkotásnak milyen módjait fogadjuk el, és mit tekintünk e folyamatok eredményeként jogforrásnak. Ennek meghatározására jellemzően két válasz adható: az írott jog vagy jogalkotói jog, valamint a szokásjogi úton történő jogkeletkezés.

Az írott jog vagy jogalkotói jog esetében egyértelműen jellemző a jogalkotás, a jogforrások rendjének szigorú szabályozása. Mindezek mellett azonban a szokásjogon alapuló jogképződés esetében sem feltétlenül pontos a „szokás” meghatározást használni, mivel ezekben a jogrendszerekben is szigorú állami szabályok adnak annak keretet, hogy a joggyakorlatból mi válhat szokásjoggá. Ennek eredményeként pedig tulajdonképpen ugyanúgy szabályozott keretek között létrejött jognak tekinthető a szokásjog is.⁵

A magyar jogrendszert sokáig a jogalkotói jog kizárólagosságára törekvés jellemezte, és jelenleg is – túlnyomó részben – annak elsődlegessége jellemzi. Az indok, ami miatt pontatlan lenne a továbbiakban a jogalkotói jogra vonatkozóan a „kizárólagosság” kifejezés használata, az a Kúria jogfejlesztő, joggyakorlat egységesítő tevékenységének térnyerése, és ennek 2020 tavaszán a jogalkotói megerősítése az ún. korlátozott precedensrendszer bevezetésével.⁶

³ Peschka 1965.

⁴ Szilágyi 2006. 227.

⁵ Szilágyi 2006. 231.

⁶ Dobos 2020.

A magyar jogrendszert tehát általánosan a jogalkotói jog képződése jellemzi, az annak megalkotására jogosult szerveket, valamint a jogforrások típusait az Alaptörvény rögzíti. A jogforrások egymáshoz való viszonyát, a normák jogrendszerben elfoglalt sajátos helyét hierarchikus rendszer jellemzi, amely igazodik a jogalkotó szerveknek az államszervezetben betöltött helyzetéhez.⁷ Annak meghatározásán túl, hogy egy államban mi minősül jogszabálynak, lényegében ugyanilyen lényeges szempont annak meghatározása is, hogy a jogszabályok egymáshoz való viszonya, rendszere, alá-fölérendeltsége hogyan alakul. Ez a jogalkalmazás és a jogállamiság, jogbiztonság fogalmak tartalmának vizsgálata során ismertetett kiszámíthatóság szempontjából is garanciális jelentőségű. Továbbá érdemes hozzátenni, hogy – a fentebb említett, korlátozott precedensrendszerbe tartozó esetköröket kivéve – a jogrendszert alapvetően a szokásjogi jogképződés tilalma jellemzi.

Amellett, hogy a formális jogállamiság keretében ismertettekkel összhangban jogállamban alapvető követelmény annak tisztázása, mely szervek rendelkeznek jogalkotó hatáskörrel, illetve mik tekinthetők jogforrásnak, e kérdésköröknek a gyakorlat szempontjából is kiemelt jelentősége van. Mind a jogalkalmazók, mind pedig általában az állam és a gazdaság működésében résztvevő szereplők, személyek számára fontos szempont, hogy tevékenységük, eljárásuk, joggyakorlásuk szempontjából milyen kötelező szabályok alkalmazandóak. Ennek keretében pedig meghatározó kérdés az is, honnan ismerhető meg jog, valamint a jogforrások rendszere, egymáshoz való viszonya, így végeredményben a jogforrási hierarchia.

Az előző alcímben foglaltakkal szoros összefüggésben szükséges azt is kiemelni, hogy a jog a társadalom magatartásirányítási rendszerének része, abban alapvető szerepe van. Már ebből a funkciójából is adódik, hogy bármilyen normához csak akkor tudjuk a magatartásunkat, eljárásunkat, joggyakorlásunkat igazítani (legyen az állami szerv, vagy a társadalom működésében résztvevő természetes személy, vagy jogi személy), ha a normából – jelen esetben jogszabályból, jogszabályi rendelkezésből – kitűnik, hogy ez hogyan valósulhat meg, kötelezettségének milyen cselekménnyel, vagy cselekménytől való tartózkodásnak tud eleget tenni.⁸

Mindezek mellett a jog olyan szempontból is kivételes, hogy az életviszonyok teljeskörű szabályozása igényével lép fel, valamennyi jelentős társadalmi viszonyt a jogi szabályozás keretébe vonva. Továbbá még a teljeskörű szabályozás igényénél is nagyobb súlyt ad a jognak az államhoz való kötöttsége, az a körülmény, hogy a jog szabályainak érvényre juttatása érdekében az állam kényszer alkalmazására is jogosult.⁹

A jognak tehát a társadalmi normák között kiemelt a szerepe, állami úton történő kikényszeríthetőségének lehetősége is indokoltá teszi, hogy annak előreláthatóságával, kiszámíthatóságával kapcsolatos követelmények maradéktalanul érvényesüljenek.

⁷ Magyarország Alaptörvénye T) cikk

⁸ 25/1992. (IV. 30.) AB határozat, ABH 1992, 131.

⁹ Küpper 2011. 97.

3. Jogállamiság és jogbiztonság a magyar Alkotmánybíróság gyakorlatában

A jogbiztonság a jogállamiság elválaszthatatlan, nélkülözhetetlen eleme. Herbert Küpper szerint a jogállamiság – legalapvetőbb szinten – úgy határozható meg, hogy a jogállamban a jog minden társadalmilag jelentős életviszonynak a végső és legmagasabb zsinórmértéke.¹⁰ A jogbiztonságnak és a jogalkotáshoz kapcsolódó garanciáknak a vizsgálata pedig végig kíséri az Alkotmánybíróság gyakorlatát a rendszerváltástól napjainkig.

3.1. A rendszerváltáshoz kapcsolódó alkotmánybírósági gyakorlat

A jogállamiság fogalmának történetében hazánkban meghatározó szerepet játszott a rendszerváltás, ezt megelőzően a jogállamiság értelmezésének, tartalmának nem volt meghatározó szerepe. A jogbiztonság fogalma az Alkotmánybíróság rendszerváltáshoz kötődő határozataiban¹¹ jelent meg először, Sólyom László pedig a rendszerváltás kulcsfogalmaként határozza meg: az Alkotmánybíróság a jogbiztonságot kezdetektől fogva, visszatérően alkalmazott fordulatként a jogállamiság tartalma „fogalmi elemének” tekinti.¹²

A sajátos történeti helyzetre tekintettel a jogállamiság és a jogbiztonság fogalmának kapcsolatára és tartalmára vonatkozóan a rendszerváltó alkotmánybírósági határozatok adják meg az alapot. Mivel az első határozatokat a jogállam és a rendszerváltás kapcsolata uralja, ezek alapján volt szükséges a későbbi években kidolgozni a jogállamiságnak a már nem csak a rendszerváltás körülményeihez szorosan kapcsolódó alapelvek közé történő általános beillesztését.

Magyarországon a jogállamiság fogalmát normatív fogalomként az Alkotmány 2. § (1) bekezdése tartalmazta meg, amely rögzítette, hogy „A Magyar Köztársaság független, demokratikus jogállam.”. A fogalomra vonatkozóan azonban az Alkotmány nem tartalmazott további magyarázatot, ennek tartalmát az Alkotmánybíróság adta meg és társított hozzá számonkérhető tartalmat.¹³ „Az Alkotmánybíróság olyan követelményeket vezetett be a jogbiztonság s tágabban a jogállamiság tartalmaként, amelyek az Alkotmányban nem szerepelnek.”¹⁴

Ahogy arra már korábban is utalt a jelen tanulmány, Magyarországon a fogalmat az Alkotmánybíróság határozatai töltötték fel tartalommal, így ebben a pontban az Alkotmánybíróságnak a jogbiztonsággal foglalkozó határozatainak fontosabb

¹⁰ Küpper 2011. 97.

¹¹ Ld. a 11/1992. (III. 5.) AB határozatot.

¹² Sólyom 2001.686-688.

¹³ Hack 2017. 11.

¹⁴ Sólyom 2001. 707.

megállapításait mutatom be, különös tekintettel azokra döntésekre, amelyek kifejezetten a jogalkotási garanciákat érintik.

A rendszerváltást követő határozatok közül az egyik legnagyobb jelentőségű a 9/1992. (I. 30.) AB határozat. Ebben a határozatában az Alkotmánybíróság saját feladataként rögzítette a jogállamiság fogalmának értelmezését és részletes tartalma kifejtését. Ebben a határozatában mondta ki továbbá a testület, hogy a jogállam alapértékének sérelme önmagában is megalapozza egy jogszabály alkotmányellenességét. Valamint már ebben, az egyik legelső határozatban lefektette a jogállamiság és a jogbiztonság kapcsolatát, továbbá a fogalom tartalmának elvi alapjait. *„A jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. A jogbiztonság az állam – s elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. Vagyis a jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is. Ezért alapvetőek a jogbiztonság szempontjából az eljárási garanciák. Csak formalizált eljárás szabályainak követésével keletkezhet érvényes jogszabály, csak az eljárási normák betartásával működnek alkotmányosan a jogintézmények.”*¹⁵

Már önmagában ez az idézett tétel is nagyon komoly elvi jelentőségű megállapítása az Alkotmánybíróságnak, amely szigorú elvárásokat fogalmaz meg a jogalkotóval szemben. Szó szerint is megjelenik benne az a kiszámíthatóság iránti igény, ami a jogállamiság (joguralom) fogalmakat a megjelenésük óta végigkíséri, és még az egyes eltérő megközelítést alkalmazó elméletek esetében is visszatérő közös pontnak tekinthető.

Az Alkotmánybíróság először az 56/1991. (XI. 8.) AB határozatban a jogállamiságból vezette le azt a követelményt, hogy a közhatalommal rendelkező szervek törvény által meghatározott módon, kiszámíthatóan működjenek.¹⁶ A közhatalom gyakorlásának a jog uralma alá rendelése alapvető követelmény a jogállamban.¹⁷ A kiszámíthatóság iránti igény megkövetelése tehát következetesen fennmarad a testület gyakorlatában, a jogbiztonság elsődlegességét hangsúlyozza, a döntés és a következetesség maradéktalan érvényesülésére alapoz, nemcsak önmagában a jogalkotás, hanem általában az állami működés vonatkozásában is.

A 25/1992. (IV. 30.) AB határozat rendelkezései rögzítik, hogy az állampolgárok jogait és kötelességeit a törvényben megszabott módon kihirdetett és bárki számára hozzáférhető jogszabályok szabályozzák, valamint meglegyen a tényleges lehetőség arra, hogy a jogalanyok magatartásukat a jog előírásaihoz tudják igazítani, ennek érdekében a jogszabályok a kihirdetésüket megelőző időre nézve ne állapítsanak meg

¹⁵ 9/1990. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 65.

¹⁶ 56/1991. (XI. 8.) AB határozat, ABH 1991, 454.

¹⁷ Györfi–Jakab (szerk.) 2009. 165.

kötelezettségeket, illetőleg valamely jogszerű magatartást visszamenőleges érvénnyel ne minősítsenek jogellenesnek.”¹⁸

Ennek kapcsán szükséges kitérni arra is, ami szintén összecseng a jogállamiság követelményének már megjelenésekor is kirajzolódott kiszámíthatóságra való törekvésével, „*hogy jogállamban senkit sem lehet felelősségre vonni olyan jogszabály megsértése miatt, amelyet az érintett személy nem ismert és nem is ismerhetett, mivel azt vagy egyáltalán nem hirdették ki, vagy utólag hirdették ki, és visszamenőleges érvénnyel léptették hatályba.*”¹⁹

3.2. Az Alkotmánybíróság gyakorlata az Alaptörvényt megelőzően

A jogállamiságból levezetett jogbiztonság követelménye kiemelt szerepet kap az Alkotmánybíróság későbbi – már nem a rendszerváltáshoz közvetlenül kapcsolódó – határozataiban is. Erre példaként hozható többek között a 42/1997. (VII. 1.) AB határozat, amelyben a testület a járulékfizetési szabályok módosulására vonatkozó törvénnyel kapcsolatosan hivatkozott a jogbiztonság sérelmére. Érvelésében az Alkotmánybíróság kiemelte, hogy „*alkotmányellenessé nyilvánítható az a szabály, amely értelmezhetetlen voltánál fogva teremt jogbizonytalanságot, mert hatását tekintve nem kiszámítható és címzettjei számára előre nem látható*”.²⁰ Ezzel összefüggésben a bizonytalan, nem világos jogszabályértelmezésre hivatkozással került sor a támadott rendelkezések megsemmisítésére.

Ezt követően az Alkotmánybíróság rögzítette azt is, hogy „*[a] jogállamiság elvét az Alaptörvény további rendelkezései részletezik, e szabályok ugyanakkor nem töltik ki teljes egészében ezen alapérték tartalmát.*”²¹ Ebben a határozatban jelent meg továbbá először – szemben a korábbi álláspontokkal²² – az a nézet, hogy [a]z Alkotmányban tételesen szereplő jogállam alapértékének sérelme önmagában is megalapozza valamely jogszabály alkotmányellenességét.²³ Az Alkotmánybíróság gyakorlatára alapozva tehát lehetséges alkotmányellenességre hivatkozni, pusztán a jogállamiság követelményének sérelmére hivatkozva is.

Az alkotmánybírósági gyakorlat a több határozatban is tovább részletezte a jogállamiság elvének, és az abból levezetett jogbiztonság követelményének a tartalmát is. Ennek is kiemelkedő területe a jogalkotáshoz kapcsolódó garanciális szabályok tiszteletben tartásának követelménye. Ezeknek a szabályoknak egy része törvényi

¹⁸ 25/1992. (IV. 30.) AB határozat, ABH 1992, 132.

¹⁹ Papp 2013.

²⁰ 42/1997. (VII. 1.) AB határozat, ABH 1997, 299.

²¹ 9/1990. (I. 30.) AB határozat ABH 1992, 65.

²² Ld. a 31/1990. (XII. 18.) AB határozathoz fűzött párhuzamos indokolásban: „*Csak abban az esetben lehet közvetlenül a jogállamiság elvét fölhívni, ha adott kérdésben ilyen jogokat az Alkotmány nem ismer.*”

²³ 9/1990. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 65.

szinten rögzített, azonban az Alkotmánybíróság – amikor a delegált jogalkotással kapcsolatban rögzítette, hogy az erre adott felhatalmazásnak tartalmaznia kell a felhatalmazás jogosultját, tárgyát és kereteit – kiemelte, hogy ezek a garanciális szabályok „*alkotmányos jelentőségű elvárást fogalmaznak meg.*”²⁴ Ezzel összefüggésben a jogállami klauzulából következően alkotmányos rangra emelkedtek többek között a jogalkotással kapcsolatos szabályok is.²⁵

A jogalkotási eljárással kapcsolatos garanciák kiemelt szerepét támasztja alá továbbá az is, hogy az alkotmánybírói gyakorlat értelmében a jogalkotási eljárás szabályainak be nem tartása is alap lehet az *ex tunc* hatállyal történő megsemmisítésre. A jogalkotási eljárással elkövetett alkotmányértés tartalmi sérelem hiányában is megalapozhatja – akár egy egész törvény – közjogi érvénytelenségét.²⁶

Az Alkotmánybíróság hangsúlyozta továbbá, hogy a korábbi jogalkotási törvénynek a jogi iránymutatásokra vonatkozó szabályozása mellett az állam központi szervei csak a törvény által meghatározott hatáskörükben, formában és eljárás mellett bocsáthatnak ki jogi iránymutatásokat. Ez a szabályozás egyúttal kizárja azt is, hogy az államigazgatás központi szervei más formában, más eszközökkel befolyásolják a jogalkalmazás gyakorlatát. A törvényben foglalt garanciális szabályok be nem tartásával alkotott, ilyen iránymutatások könnyen válhatnak a jogi szabályozást pótló, a jogszabályok érvényesülését lerontó irányítási eszközökké, s ez a jogállamiság követelményével összeegyeztethetetlen.²⁷

Az Alkotmánybíróságnak a rendszerváltást követő időszakban meghozott határozatainak elvi megállapításai is szorosan összefüggenek egyrészt a jogállamiság-fogalomhoz kapcsolódó kiszámíthatósági igénnyel, másrészt pedig részletes tartalommal töltötték meg az Alkotmány 2. § (1) bekezdését, megadva ezzel azt az értelmezési tartományt, mit ért a testület a „jogállamiság” kifejezés alatt.

3.3. Az Alaptörvény hatályba lépését követő alkotmánybírói gyakorlat

Az eddig áttekintett alkotmánybírói határozatok az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően születtek. Ennek következtében a jogállamiság követelményével kapcsolatban is felmerülhet a határozatok hivatkozhatóságának kérdése, amit az Alaptörvény negyedik módosítása által beiktatott rendelkezés vet fel. Ennek értelmében „*Az Alaptörvény hatálybalépése előtt meghozott alkotmánybírói határozatok*

²⁴ 15/2008. (II. 28.) AB határozat, ABH 2008, 1324., 1331.

²⁵ Györfi–Jakab (szerk.) 2009. 186.

²⁶ 29/1997. (IV. 29.) AB határozat, ABH 1997, 122.; 52/1997. (X. 14.) AB határozat 1997, 331-332.; 63/2003. (XII. 15.) AB határozat, ABH 2003, 676., 683-690.

²⁷ Vö.: 60/1992. (XI. 17.) AB határozat. A határozat részletes elemzését jelen tanulmány 4. fejezete külön tárgyalja.

hatályukat veszítik. E rendelkezés nem érinti az ezen határozatok által kifejtett joghatásokat.”²⁸

Az Alkotmánybíróságnak az Alaptörvény hatályba lépése előtt meghozott határozataira vonatkozóan kialakított álláspontja²⁹ kifejezetten a jogállamiság értelmezésével összefüggésben alkalmazható, tekintettel arra, hogy az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése az Alkotmány 2. § (1) bekezdésével teljesen azonos módon tartalmazza, a független, demokratikus jogállamra vonatkozó részt, mindössze a megnevezésben van különbség. A korábbi Alkotmány Magyar Köztársaságként, a jelenleg hatályos Alaptörvény pedig Magyarországgként hivatkozik az országra. Azonban a bekezdés lényegi tartalma mindkét szöveg esetében megegyezik, a jogállamiság az Alaptörvény hatályba lépését követően is alapérték, önálló alkotmányjogi norma.

Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény hatályba lépését követően számos konkrét ügyben is felhívta korábbi érvelését, amennyiben a jogállamiság, illetve a jogbiztonság kérdésköréhez kapcsolódóan hozott meg döntéseket. Az alábbi összefoglaló az Alkotmánybíróság Alaptörvény hatályba lépését követően – elsősorban a jogbiztonság témakörében – kialakult gyakorlatának rövid bemutatására szolgál.

Az életvitelszerű közterületen tartózkodással kapcsolatban hozott 38/2012. (XI. 14.) AB határozat indokolásában a testület hosszabban kitért a jogbiztonság követelményének való megfelelésre is. Ez a határozat többek között azért is érdekes, mert már az Alaptörvény hatályba lépését követően, azonban az Alaptörvénynek a korábbi alkotmánybírósági határozatok hatályvesztését kimondó negyedik módosítása előtt született. Tehát az Alkotmánybíróság az Alaptörvény hatályba lépését követően, folyamatosan hivatkozott korábbi határozataira, ennek körében pedig a jogállamisággal és jogbiztonsággal kapcsolatban korábban kialakított érvelését is fenntartotta.

Az indokolás már ebben a döntésben is kitért rá, hogy „[a]z Alkotmánybíróság gyakorlatában a jogállamiság elve alapján értelmezte a közhatalom – benne a jogalkotás – gyakorlásának korlátait, kereteit, és a jogállamiságból két, a jelen ügy megítélése szempontjából irányadó követelményt vezetett le, a jogbiztonság és a közigazgatás törvény alá rendeltségének követelményét”.³⁰

A testület ebben a határozatban is következetesen érvényesített álláspontjaként hivatkozott a jogbiztonságra vonatkozóan kialakított érvrendszerére, ezzel összefüggésben szó szerint idézi is a 9/1992. (I. 30.) AB határozatában lefektetett alapvetését.³¹

²⁸ Magyarország Alaptörvényének záró és vegyes rendelkezései 5. pont

²⁹ Erről ld. az Alkotmánybíróság 22/2012. (V. 11.) határozatában foglaltakat.

³⁰ 38/2012. (XI. 14.) AB határozat [70]

³¹ A jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. A jogbiztonság az állam – s elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára.” [9/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 59, 65.]

Az életvitelszerű közterületen tartózkodás alaptörvény-ellenességének kérdésében az Alkotmánybíróság a korábbi gyakorlatából felhívta továbbá a közhatalmat gyakorló szervekre vonatkozó azt a követelményt is, hogy azok az anyagi jog által meghatározott keretek között hozzák meg döntéseiket.³² Ezzel kapcsolatban pedig a testület szintén a korábbi gyakorlatából idézi, hogy „[e]z a követelmény magában foglalja azt is, hogy ha törvény valamely alkotmányos, illetőleg törvényben szabályozott jog korlátozására ad jogalkotási felhatalmazást valamely közigazgatási szervnek, a törvénynek meg kell határoznia a jogalkotási hatáskör terjedelmét, annak korlátait is.”³³

Az életvitelszerű közterületen tartózkodás kérdésében hozott határozat alapján jól látható, hogy az Alkotmánybíróság az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően kialakított érvelése alapján állapította meg, hogy a szabályozás az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésébe ütközik.

Az Alkotmánybíróság gyakorlatában tehát több mint harminc éve, a rendszerváltástól szó szerint napjainkig visszatérő elem először az Alkotmánynak, jelenleg pedig az Alaptörvénynek a rövid jogállamiságot megjelölő rendelkezése tartalommal való feltöltése. A rendszerváltás kulcsfogalmaként definiált jogbiztonság jelenleg is meghatározó követelmény – különös tekintettel a jogállamiság fogalmak első megjelenésével egyidős – kiszámíthatósági elemre, a testület az első határozataiban tett megállapításait szó szerint idézi, és a mai napig felhívja.

4. Jogbiztonságból levezett jogalkotási garanciák és a pszeudonormák

Az előző fejezetben részletezett alkotmánybírósági gyakorlathoz szorosan kapcsolódik, azonban ezen belül egy speciális problémakört is érintenek a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény (a továbbiakban: korábbi Jat.) rendelkezéseihez kapcsolódó, illetve később annak felülvizsgálatát és az új jogalkotási törvény elfogadását eredményező alkotmánybírósági határozatok.

Az Alkotmánybíróság már viszonylag korán, 1992-ben foglalkozott – a korábbi Jat-ban szabályozott hatáskörök vizsgálatával összefüggésben – a nem jogalkotás eredményeképpen kiadott tájékoztatásokkal és iránymutatásokkal.

A testület álláspontja szerint ezek „jogbizonytalanságot teremtenek, kiszámíthatatlanná teszik a jogalanyok, a jogalkalmazó szervek magatartását. Bár a bennük foglalt jogértelmezésnek, jogalkalmazási szempontnak semmiféle jogi ereje, kötelező tartalma nincs, miután az államigazgatás központi szervei bocsátják ki,

³² 56/1991. (XI. 8.) AB határozat, ABH 1991, 454., 456.

³³ 6/1999. (IV. 21.) AB határozat, ABH 1999, 90., 94-95.

*alkalmasak arra, hogy a címzetteket megtevésszék, s a címzettek kötelező előírásként kövessék azokat.*³⁴

Fontos kiemelni, hogy az idézett határozat meghozatala során még nem a jelenlegi jogalkotási törvény volt hatályban. A korábbi Jat. nem ismerte a közjogi szervezetszabályozó eszköz fogalmát, hanem az állami irányítás egyéb jogi eszközeire vonatkozóan tartalmazott szabályokat. Ennek értelmében – a jelenleg hatályos szabályokkal ellentétben – lehetőség volt a jogalkalmazás, jogértelmezés segítésére [a korábbi Jat.-ban meghatározott szervek által] elvi állásfoglalás, irányelv és tájékoztató, összefoglalóan jogi iránymutatás kiadására. Szükséges azonban megjegyezni, hogy ezekre vonatkozóan is tartalmazott már a korábbi Jat. garanciális szabályokat (pl.: kik és milyen esetben jogosultak ezek megalkotására, vagy hogyan szükséges ezeket közzétenni).³⁵

Az Alkotmánybíróság 60/1992. (XI. 17) számú határozata esetében a vizsgálat tárgyát egy miniszteri leirat képezi. *„Az Alkotmánybíróságnak ezért hatáskörének megállapítása érdekében tisztáznia kellett a minisztériumi leirat jogi jellegét. A minisztériumi ügyirat egy informális körlevél formáját ölti, formája alapján nem tekinthető az állami irányítás egyéb jogi eszközei közé tartozó aktusnak. A leirat azonban olyan tartalmat hordoz, amely alkalmassá teszi arra, hogy az állami irányítás egyéb jogi eszközei közé sorolható jogi iránymutatásként érvényesüljön, ezért az Alkotmánybíróság vizsgálta a támadott útmutató tartalmi alkotmányosságát.*”³⁶

A határozat idézett szövege alapján is jól látható, hogy a pszeudonormák esetében a legnagyobb problémát a jogforrásként való érvényesülés okozza: az Alkotmánybíróság már a hatáskörének megállapítását is arra alapozta, hogy a minisztériumi leirat – bár formálisan nem tekinthető sem jogszabálynak, sem pedig az állami irányítás egyéb eszközének – a jogalkalmazás során azonban ezekkel azonos módon érvényesül. Ezt követően a testület a határozatban ki is fejté, melyek lehettek volna az alkotmányosan is megfelelő jogi eszközök a leirat tartalmának kiadására.

A pszeudonormák jogforrásnak nem minősülő jellegét támasztja alá az is, hogy az Alkotmánybíróság határozata végén rögzíti, hogy a miniszteri leirat megsemmisítésére nincsen lehetősége, mivel az nem minősül sem jogszabálynak, sem pedig az állami irányítás egyéb jogi eszközének. Az Alkotmánybíróság az ilyen jogszabálynak, illetve – a korábbi Jat. megfogalmazásával élve – az állami irányítás egyéb jogi eszközeinek nem minősülő pszeudonormákat *ex tunc* semmisnek, gyakorlatilag nem létezőnek tekintette, így azoknak a megsemmisítéséről sem hozott döntést.

A jogalkotó hatáskörrel nem rendelkező szervek által kiadott tájékoztatók alapjaiban állnak szemben a kiszámíthatóság követelményével, már létezésükben megtevéstzőek, a

³⁴ 60/1992. (XI. 17.) AB határozat, ABH 1992, 275.

³⁵ A jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény 53-55. §§

³⁶ 60/1992. (XI. 17.) AB határozat

jogalanyok azt sem tudják eldönteni, hogy azok mennyiben hordoznak kötelező tartalmat.

Összegezve tehát, a határozat alapján az is megállapítható, hogy az Alkotmánybíróság már a korábbi Jat-nak a jogszabályok mellett kiadható iránymutatások esetében a jelenleg hatályosnál megengedőbb szabályai mellett is megkövetelte a garanciális követelmények maradéktalan érvényesülését, kizárólag a Jat. garanciális rendelkezései mellett megalkotott jogszabályokat tekintette alkotmányosnak.

Mindezek után jelentős változás csak 2009-ben következett be, itt szintén egy alkotmánybírósági határozat³⁷ eredményeként. Ebben az eljárásban az Alkotmánybíróság a korábbi jogalkotási törvény számos rendelkezésének alkotmányosságát vizsgálja. A vizsgált rendelkezések közé tartoznak többek között az állami irányítás egyéb jogi eszközeinek kibocsátására vonatkozó szabályok is.

A határozatban az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a „*jogalkotás rendje*” alatt már nem a Jat. megalkotásakori állapotot kell érteni, hanem a határozat meghozatalának időpontjában fennálló körülményeket, így az alkotmányossági vizsgálatot is ennek alapján folytatja le. Az Alkotmánybíróság rögzíti, hogy „*az Alkotmány a jogforrások tekintetében zárt rendszert alkot: megjelöli, hogy mely állami szerv, milyen elnevezéssel bocsáthat ki jogszabályt, rendelkezik a jogszabályok egymáshoz való hierarchikus viszonyáról, s gondoskodik a jogforrási hierarchia Alkotmánnyal való összhangjának garanciájáról is. Az Alkotmányban meghatározott szervek, az abban megjelölt terjedelemben, és csak az ott meghatározott elnevezéssel jogosultak jogszabály kibocsátására.*”

Továbbá a hivatkozott döntés keretében az Alkotmánybíróság önálló részben vizsgálja az állami irányítás egyéb jogi eszközeinek kérdését. Ennek keretében különbséget tesz az állam szervezetrendszerén belül alkalmazott irányítási és vezetési eszközök között, valamint a jogi iránymutatások között (irányelv, elvi állásfoglalás, tájékoztató). Előbbiek – vagyis az irányítási és vezetési eszközök esetében – rögzíti is, hogy ezeknek a létezése nem alkotmányellenes, sőt a közigazgatás megfelelő működéséhez kifejezetten nélkülözhetetlenek.

Más a helyzet azonban a jogi iránymutatások alkotmányosságának kérdésében: „*Ezek a Jat. szerint nem kötelezők, rendeltetésük a jogalkalmazó szervek tevékenységének, valamint a jogszabályok egységes végrehajtásának elősegítése. A „jogi iránymutatás” a Jat. szerinti értelmében tehát nem a közigazgatáson belüli kötelező szabály, és nem a jogalkalmazó szerv jogértelmezése.*” További problémaként merül fel, hogy a jogi iránymutatások esetében ezek rendelkeznek-e kötelező erővel, illetve csak a közigazgatási szervekre, vagy más jogalanyokra vonatkozóan bírnak-e normatív tartalommal, esetleg csak ajánlásként kell ezeket értelmezni.

³⁷ 121/2009. (XII. 17.) AB határozat, ABH 2009, 1013-1049.

„A jogi iránymutatások azonban jogi kötelező erő hiányában is, mint a felettes szervtől származók, kötelező szabály módjára viselkednek, mivel az alárendelt szervnek minden oka megvan a felettes szerv „ajánlásainak” követésére. Az ilyen jogi iránymutatások létezése — bár jogi kötelező erővel nem bírnak, a gyakorlatban elkerülhetetlenül kvázi jogi szabályokként viselkednek — sérti a jogbiztonságot. A jogi iránymutatások egy része létrehozásának tényleges és jogi indoka mára már megszűnt.”³⁸

Az AB határozat értelmezésében tehát semmi más nem tekinthető alkotmányosan jogforrásnak csak a jogszabályok, és – régi Jat terminológiáját alkalmazva – az állami irányítás egyéb jogi eszközei közül azok a jogi eszközök, amelyek a közigazgatás szervezetrendszerén belüli irányítás, illetve vezetés célját szolgálják. Ezeken túlmenően a határozat értelmében semmilyen további általános jogi iránymutatás vagy tájékoztatás nem adható ki jogszerűen a jogalkalmazás keretében.

Továbbá az Alkotmánybíróság határozatának nyomán vált szükségessé az új – és azóta néhány módosítás mellett jelenleg is hatályos – a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: új Jat.) megalkotása. Az új Jat. – az AB határozat megállapításaival összhangban – a jogszabályokra vonatkozó szabályok mellett kizárólag az állami szervezetrendszeren belül kötelező tartalommal rendelkező jogforrásokra a közjogi szervezetszabályozó eszköz fogalmát vezeti be, amelyen belül két kategóriát alkalmaz: a normatív határozatot és a normatív utasítást. Ezeken túlmenően pedig az állami irányítás jogi eszközei közül minden mást valóban hatályon kívül helyez. A közjogi szervezetszabályozó eszközök nem lehetnek jogszabállyal ellentétesek és azokban nem ismételtető meg a jogszabály rendelkezése.³⁹

Az Alkotmánybíróság által kifejtett érveket alapul véve és jogalkotási szabályokkal összevetve, összefoglalóan pseudonormának tekinthetőek azok az írásos anyagok, amelyeket jogalkalmazó szervek adnak ki, a címzettek számára a jogszabályhoz hasonló, megtévesztő látszatot keltenek, de a hatályos jogalkotási szabályok alapján jogszabálynak nem minősülnek. Mindezek ellenére általánosan kötelező szabályokat tartalmaznak, melyek nem vezethetőek le közvetlenül a jogszabályok tartalmából (esetleg kifejezetten *contra legem* rendelkezéseket tartalmaznak), de a jogalkalmazás során a jogszabályokhoz hasonlóan, normatív módon érvényesülnek.

Bár az Alkotmánybíróság egyértelmű választ ad arra, hogy a jogbiztonság követelményének csak az felelhet meg, ha kizárólag az Alaptörvényben meghatározott jogalkotó hatáskörrel rendelkező szervek által kiadott jogszabályok tartalmazzanak általánosan kötelező magatartási szabályokat, a gyakorlatban sajnos ez közel sincsen így. Számos esetben tapasztalhatjuk, hogy akár közjogi szervezetszabályozó eszközök tartalmazzanak a szervezeten kívülre „mutató” normát, általánosan kötelező magatartási

³⁸ 121/2009. (XII. 17.) AB határozat, ABH 2009, 1034-35.

³⁹ Varsányi 2014. 6.

szabályt.⁴⁰ Továbbá az Alkotmánybíróság által következetesen a jogbiztonság követelményét súlyosan sértőnek és gyakorlatilag nem létezőnek minősített tájékoztatók és állásfoglalások is velünk maradtak,⁴¹ mindeddig véglegesnek tekinthető rendezés nélkül.

5. Összegzés

A jogállamiság követelménye alakult és változott, azonban meghatározó tartalma a modern államokban is megjelenik, és alapvető követelménnyé vált.

A normaanyag növekedésével a jogállamiságból eredő kiszámíthatósági követelmény kiterjedt a jogszabályok megalkotására, megismerhetőségük szempontjaira is. Annak érdekében, hogy ezeket a szempontokat vizsgálhassuk, szükséges azt tisztázni, hogy egy államban mit tekinthetünk jogszabálynak, melyek a jogképződés elfogadott módjai, amelybe Magyarországon elsődlegesen – a bírói joggal szemben – a jogalkotói jog szerepe a meghatározó.

A tanulmány elején általánosságban áttekintett elveket hazánkban az Alkotmánybíróság bontotta ki, és töltötte fel tartalommal. A jogbiztonság követelménye – amit az Alkotmánybíróság a jogállamiságból vezetett le –, nélkülözhetetlen garanciális követelmény. A testület több mint harminc éves gyakorlatában a mai napig meghatározó maradt a kellő felkészülési idő követelménye és a terhes visszaható hatályú jogalkotás tilalma, annak az általános követelménye, hogy a jogalanyoknak ténylegesen lehetősége legyen magatartásukat a jog elvárásaihoz igazítani.

A jogalkotási garanciák kérdéskörében is speciális problémát vet fel a jogalkotó hatáskörrel nem rendelkező szervek által kiadott, normatív érvényesüléssel bíró tájékoztatók alkalmazása. A testület ezeket több alkalommal a jogbiztonság követelményével ellentétesnek és a kiszámíthatóság követelményét súlyosan sértőnek nyilvánította. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint ezek a pszeudonormák nem létezhetnének, kiadásukra jogszerű lehetőség nincsen, azonban ez nem eredményezte azt, hogy ténylegesen is eltűntek volna a gyakorlatból.

⁴⁰ Példaként említhető az Alkotmánybíróság 1001/2013. (II. 27.) AB Tű. határozata az Alkotmánybíróság ügyrendjéről, amelynek 28. §-a a beadványok benyújtásával kapcsolatos határidőket és igazolási kérelemre vonatkozó rendelkezéseket tartalmaz. Ezek a szakaszok – szemben a normatív határozatnak az Alkotmánybíróság által alkotmányosnak elfogadott funkciójával és a Jat-ban megállapított követelményeivel – általános rendelkezéseket fogalmaznak meg a szervezet tevékenységén túlmenően, kifejezetten a beadvány benyújtóira, képviselőikre vonatkozóan.

⁴¹ A Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság honlapján (www.naih.hu) az adatvédelem területére vonatkozóan számos tájékoztatót, állásfoglalást találunk jelenleg is közzé téve.

Felhasznált irodalom

Ádám Antal: A jogalkotás alkotmányosságáról. *Jogtudományi Közlöny*, Budapest, 1992/11. szám

Chronowski Nóra: Jogállamiság – Gondolatok a magyar és az Európai Unió jogfejlődéséről. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás* 2016/4.

Csink Lóránt: Mérföldkő a jogalkotásban. *Pázmány Law Working Papers*, Budapest, 2011/22.

Csink Lóránt – Schanda Balázs – Varga Zs. András (Szerk.): A magyar közjog alapintézményei. Pázmány Press, Budapest, 2020.

Dezső Márta – Kukorelli István (szerk.): Alkotmánytan I. Alapfogalmak, alkotmányos intézmények. Osiris Kiadó, Budapest, 2007.

Dobos Zoltán: Mit jelent a korlátozott precedensrendszer? <https://jogaszvilag.hu/szakma/mit-jelent-a-korlatozott-precedensrendszer-bevezetese/> 2020. június 2.

Drinóczi Tímea: A minőségi jogalkotás feltételei, elemei és a minőségi jogalkotás megteremtése. *Rendészeti Szemle* 2009/11. szám

Földi András (szerk.): Összehasonlító jogtörténet. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2016.

Gyórfy Tamás – Jakab András (szerk.): Az Alkotmány kommentárja. Századvég Kiadó, Budapest, 2009.

Hack Péter: A jogállamiság mércéje. *Közjogi Szemle* 2017/2. szám

Jakab András – Körösenyi András (szerk.): Alkotmányozás Magyarországon és máshol. Új Mandátum Könyvkiadó, Budapest, 2012.

Jakab András: Miért nem működik jól a magyar jogrend és hogyan javíthatjuk meg? *MTA Law Working Papers*, Budapest 2018/01. szám

Küpper, Herbert: A jogállam követelményei az Európai Unióban és Magyarország Alaptörvénye. *Jura*, Pécs, 2011/2. szám

Lenkovics Barnabás: Adalékok a jogbiztonsághoz. *Alkotmánybírósági Szemle*, Budapest 2015/1. szám

Papp Imre: A jogbiztonság formai eleme: a kellő felkészülési idő követelménye. *Kodifikáció* 2013/1. szám

Papp Imre: Az Alkotmánybíróság határozata a jogalkotási törvény alkotmányellenességéről. *JEMA*, Budapest, 2010/4. szám

Peschka Vilmos: Jogforrás és jogalkotás. Akadémiai Kiadó, Budapest, 1965.

Petrik Ferenc: A jogszabály érvényessége és hatálya az elméletben és a gyakorlatban. *Jogtudományi Közlöny* 2007/6. szám

Petrétei József: A törvényhozás elmélete és gyakorlata a parlamentáris demokráciában. Doktori (PhD) Értekezés, Pécs 1997.

Petrétei József: A jogalkotási törvény felülvizsgálatáról. *Jura* 2009/2. szám

Radbruch, Gustav: Gesetzliches Unrecht und übergesetzliches Recht, *Süddeutsche Juristenzeitung* 1946.

Sólyom László: Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon. Osiris Kiadó, Budapest, 2001.

Szaniszló Krisztián: Államszervezeti fogalmak útvesztőjében: Jogállamiság, népszuverenitás – egy lehetséges értelmezés. *Jura*, Pécs, 2017/2. szám

Szilágyi Péter: Jogi alaptan. Osiris Kiadó, Budapest, 2006.

Takács Péter (szerk.): Joguralom és jogállam. Antológia a Rule of Law és a Rechtsstaat irodalmának köréből. Jogfilozófiák, Budapest, 1995.

Tóth J. Zoltán: A jogállamiság tartalma. *Jogtudományi Közlöny*, Budapest, 2019/5. szám

Varsányi Benedek: A régi és az új jogalkotási törvény összehasonlítása. *MTA Law Working Papers*, Budapest, 2014/55. szám

LEGISLATIVE GUARANTEES RELATED TO LEGISLATION IN THE PRACTICE OF THE HUNGARIAN CONSTITUTIONAL COURT

The aim of this study is to review the theories that have been decisive to this day in terms of the content of the concept of the rule of law. Furthermore, it gives a brief overview of the European minimum standard of the concept of the rule of law, in the light of which Hungarian practice can also be evaluated.

This review underpins the requirement of legal certainty, from which the Constitutional Court has also derived guarantees for legislation. Following the antecedents and a general overview, the study basically examines the meaning of the concept of the rule of law through the practice of the Hungarian Constitutional Court, with special regard to the requirement of legal certainty, which is also a priority for the body, and legislative guarantees. In the last chapter of the study, it deals specifically with the analysis of decisions concerning the provisions of legislative laws.

**BÜNTETŐ ELJÁRÁSJOGI ÉS BÜNTETÉS-
VÉGREHAJTÁSI JOGI SZEKCIÓ**

KELEMENNÉ CSONTOS LAURA

Büntető Eljárásjogi és Büntetés-végrehajtási Jogi Tanszék

Témavezető: dr. Hack Péter tanszékvezető egyetemi tanár

VÁDALKU AZ EGYESÜLT ÁLLAMOKBAN ÉS MAGYARORSZÁGON

Jelen tanulmányomban az amerikai és a magyar vádalkut hasonlítom össze. A dolgozatom a kontinentális és angol-amerikai rendszer eljárásjoga közötti különbségeket és a hasonlóságokat hivatott bemutatni. Arra kívánok választ találni, hogy a vádalku szót Pápai-Tarr Ágnes szavaival élve továbbra is csupán „*jogtalanul bitoroljuk*”¹ vagy az új büntető eljárásjogi szabályozásból kifolyólag jogosan használjuk.

A klasszikus amerikai vádalku

A vádalku az angolszász jogrendszerből indult jogintézmény, amelyet különböző formákban egyre szívesebben vesznek át más jogrendszerek is az eljárások gyorsítása iránti igény jegyében. Jelenleg a kontinentális országok nagy része valamilyen formában alkalmazza a vádalkut az igazságszolgáltatás tehermentesítése érdekében. Fontos azonban kiemelni azt, hogy az eredeti koncepcióhoz képest jócskán eltérő szabályozásokról beszélünk, ami nem csak a fogalmak közötti eltérésekben, hanem rendszerszinten mutatkozik meg. A megértéshez fontos definiálni, pontosan mit értünk vádalku alatt.

Az amerikai klasszikus vádalku, angolul *plea bargain*², tulajdonképpen gyűjtő kategória, ami több jogintézményt is magában foglal.³

Amerikában az államok – önálló jogalkotási hatáskörükből fakadóan – különböző módon szabályozzák a vádalku jogintézményét, és gyakran a bíróságok is eltérően rendelkeznek róla⁴, ezért nincsen általánosan elfogadott definíciója sem. Az USA jogrendszere az angolszász eredetű precedensjogra épül. Ugyanakkor vannak írott jogszabályaik is, így például a *Federal Sentencing Guideline*⁵ és a *Federal Rules of*

¹ Pápai-Tarr 2011a.

² Szinonimái: *plea agreement, negotiated deal, deal*. <https://www.nolo.com/legal-encyclopedia/the-basics-plea-bargain.html>. (2020.04.22.)

³ Pápai-Tarr 2011a.

⁴ Neubauer – Meinhold 2010. 275.

⁵ Szövetségi Büntetési Irányelvek

*Criminal Procedure*⁶, amelyek a szövetségi ügyeket szabályozzák. Az USA jogrendszerében nem találunk minden szakaszra pontos leírást, sőt a tagállamok gyakran egymáshoz képest is eltérően szabályozzák ezt a jogintézményt, például Alaszka a vádalkut el sem ismeri.⁷

A tagállami szabályozás mellett érvényesül a szövetségi szintű szabályozás, és azt is szem előtt kell tartani, hogy az amerikai jogi terminológia fogalmai természetükből adódóan más jelentési tartalommal bírnak.⁸

A *Federal Sentencing Guideline* kifejezetten azért hozták létre, hogy egységesítse a szövetségi bíróságok ítélkezését, ugyanakkor nem bír kötelező erővel a bíróságokra, inkább iránymutatásként szolgál.⁹ A *Federal Rules of Criminal Procedure* IV. fejezetében, az *Arraignment and Preparation for Trial*¹⁰ 11. szakaszában találunk vádalkura vonatkozó rendelkezéseket. A Szövetségi Büntető Eljárásjog 1. és 2. szakasza alapján szövetségi ügyekben kötelező a Kódex alkalmazása, állami és helyi ügyekben pedig akkor, ha a törvény kifejezetten így rendelkezik.¹¹

Amerikában az 1800-as évektől kezdődően alkalmazzák a vádalkut, tekintettel a bűnözés növekedésére, amelyet nem bírt el a korábbi igazságszolgáltatási rendszerük. Kezdetben teljesen informálisan, jogi szabályozás nélkül zajlottak az egyeztetések, sőt azt a bíróság elől gyakran titkolták is.¹² A büntetőügyek vádalkuval történő lezárása a szesztilalom idején tett szert különös népszerűségére, tekintettel a büntetőügyek elszaporodottságára, amelyet a prohibíció bevezetése okozott.¹³ Hosszas folyamat vezetett addig, amíg a vádalkut 1970-ben legitimálta a Legfelsőbb Bíróság a *Brady kontra Egyesült Államok ügyben*.¹⁴ 1971-ben a *Santobello kontra New York ügyben* ismerték el végleg a vádalku jogszerűségét azzal, hogy a Legfelsőbb Bíróság kimondta: a vádalku nem alkotmányellenes.¹⁵ A Szövetségi Büntetőeljárás Kódexbe 1975-ben¹⁶ került be, mint elismert, szabályozott jogintézmény. Annak ellenére, hogy a vádalkut sok kritika éri, az ügyek jelentős része, átlagosan 95,5 %-a¹⁷ ezzel zárul, és csak a maradék körülbelül 3-6 %-ot tárgyalja¹⁸ ténylegesen az esküdtszék.¹⁹ Scott és Stuntz

⁶ Szövetségi Büntető Eljárásjog

⁷ <https://www.ncjrs.gov/pdffiles1/Digitization/128812NCJRS.pdf>.(2020.04.22.)

Megjegyzendő, hogy a tiltás ellenére a gyakorlatban előfordul, hogy Alaszka is használja a vádalku jogintézményét. Forrás: <https://dattanlaw.com/pros-cons-plea-bargains/>.(2020.04.22.)

⁸ <https://www.cliffsnotes.com/study-guides/criminal-justice/the-criminal-justice-system/the-process-of-criminal-justice>. 2020.04.22.

⁹ https://www.law.cornell.edu/wex/federal_sentencing_guidelines.(2020.04.19.)

¹⁰ <http://www.attorneys.com/criminal-defense/arraignment> (2020. 04. 22.)

¹¹ https://www.law.cornell.edu/rules/frcrmp/rule_1.(2020.04.19.)

¹² Nagy 2008. 48.

¹³ Miskolcziné 2014. 67., idézi Farkas – Róth 2007. 148. és Nagy 2007. 161.

¹⁴ Pápai-Tarr 2011a.

¹⁵ Miskolcziné 2014. 67. és Pápai-Tarr 2011.

¹⁶ Miskolcziné 2014. 67.

¹⁷ Az állami ügyek 94 %-a, a szövetségi ügyek 97 %-a zárul vádalkuval. <https://theoutline.com/post/2066/most-criminal-cases-end-in-plea-bargains-not-trials?zd=1&zi=6nfk26br>.(2020.04.20.)

¹⁸ <https://criminal.findlaw.com/criminal-procedure/plea-bargain-pros-and-cons.html>.(2020.04.20.)

The Yale Law Journal-ban megjelent tanulmánya nemcsak arra mutatott rá, hogy amennyiben az alkukat csak egyharmaddal csökkentenék, a tárgyalások száma 400 %-val megnövekedne, hanem arra is, hogy a büntetések átlaga is megugrana a kialakított büntetések jelenlegi átlagához képest.²⁰

A vádalku négy szakaszra osztható: az alku kezdeményezésére, az alkudozásra, az alku megkötésére és az alku bírósági elfogadására.

A *plea bargaining*-nek 3 típusa van: a *charge*-, a *sentence*- és a kevésbé használt *fact bargaining*.²¹ A *charge bargaining*²² esetén a vádlott vállalja, hogy a bűnösségét egy enyhébb súlyú cselekményben elismeri, és cserébe az ügyész a beismerésnek megfelelően módosítja az egyébként súlyosabb vádat²³. Ezt az alkategóriát *charge reduction*-nek is nevezik.²⁴ Például – amerikai terminológiai alapján – gyilkossági kísérlet helyett súlyos támadás lesz a vád tárgya.²⁵ A *count bargaining* esetén, amit az amerikai szakirodalom a *charge bargaining* egyik alkategóriájaként, de önálló kategóriaként is²⁶ jelöl, az ügyész eltekint bizonyos vádpontoktól, amennyiben a vádlott beismer. A *sentence bargaining* esetében a beismerő vádlott büntetéskiszabásra vonatkozó kedvezményt kap, ami a leggyakrabban alkalmazott vádalku típus, és vegyíthető a *count*-, illetve *charge bargaining*-vel.²⁷ A Kódex 11 (c) (1) bekezdés A) pontja definiálja a *charge*-, illetve *count bargaining*-et, és ugyanezen jogszabályhely B),C) pontja rögzíti a *sentence bargainig* alkalmazását.

Az alkudozás módja explicit és implicit módon is folyhat. Explicit vádalku esetén a felek között nyílt, informális tárgyalás eredményeképpen jön létre a megegyezés. Implicit vádalku esetén nem történik alkudozás, hanem a vádlott kedvező ügyészi indítvánnyal számolhat.²⁸

Az első szakaszban, az alku kezdeményezése során informálisan zajlik a kapcsolatfelvétel. Főszabály szerint a védőügyvéd és az ügyész megegyeznek az ügyben, majd az egyik vagy a másik megállapodást ajánl. Az egyeztetések lehetnek hosszadalmasak, miután mindkét fél megismerte az ügyet, de az is előfordulhat, hogy a bíróság folyosóján csupán néhány percig tartanak.²⁹ Tekintettel a homogén szabályozásra, vannak olyan esetek, ahol a bíró is részt vesz a vádalkuban. Az USA

¹⁹ Pápai-Tarr 2011a.

²⁰ Scott – Stuntz 1992. 1932.

²¹ <https://www.leachsullivan.com/blog/2017/03/5-things-to-know-about-plea-bargains-in-criminal-cases.shtml>. (2020.04.22.)

²² Megegyezés a vádról.

²³ <https://www.britannica.com/topic/charge-bargaining>. (2020.04.22.)

²⁴ Miskolcziné 2014. 81.

²⁵ *Attempted murder* helyett *aggravated assault*. <https://www.britannica.com/topic/charge-bargaining>. (2020.04.22.)

²⁶ Neubauer – Meinhold 2010. 275.

²⁷ Uo.

²⁸ Maynard 1984. 168.

²⁹ <https://www.nolo.com/legal-encyclopedia/how-plea-bargains-get-made.html>. (2020.04.24.)

szövetségi bírói számára tiltott a részvétel, ők a konkrét megegyezésről döntenek³⁰, ugyanakkor előfordulnak olyan államok (pl. New York)³¹ és bíróságok is, ahol a bírók kezdeményezhetik azt.³² A Szövetségi Büntető Eljárásjogi Kódex 11 (c) (1) bekezdése alapján a bíróság nem vehet részt ezeken az egyeztetéseken. Az Amerikai Egyesült Államok Alkotmányának Hatodik Kiegészítése biztosítja a védőhöz való jogot, azonban azt nem teszi kötelezővé.³³ Ebből következően a vádlott is kezdeményezhet vádalkut az ügyésznél vagy fordítva, illetve bizonyos esetekben az ügyésszel és a bíróval is egyeztethet ebben a kérdésben, amivel összhangban áll a Szövetségi Eljárásjogi Kódex 11 (c) (1) bekezdése is.

A második szakasz, a *plea bargaining*, maga az alkudozás szintén informálisan zajlik.³⁴ Ahogy fentebb említettem, a hosszas egyeztetéstől a néhány perces eszmecsereig bármilyen forma elképzelhető. Amennyiben sikerül a feleknek megállapodniuk, a második szakasz megegyezéssel zárul, ami tartalmazza a vádlott beismerő vallomását. A megegyezés elfogadásáról a vádlott dönt, ennek elfogadását a védője az esetek jelentős részében javasolja, tekintettel az esküdtszéki tárgyaláson született ítélethez képest várható anyagi jogi kedvezményekre.³⁵

A harmadik szakasz, az egyezés megkötése már formálisabban zajlik, mint az előző két szakasz. A Kódex 11 (c) (1) bek. A), B), és C) pontjai előírják, hogy abban az esetben, ha a vádlott a bűnösségét beismeri³⁶, rögzítse a megegyezés, hogy a vád képviselője egyéb bűncselekmények vonatkozásában nem emel- vagy ejti a vádat; a bíróság előtt indítványozza vagy nem ellenzi a vádlott kérésének megfelelő büntetést vagy büntetéskeretet, illetve indítványozza, hogy a *Sentencing Guidelines*³⁷ megjelölt rendelkezését vagy egyéb szabályozási nyilatkozatot vagy büntetési tényezőt a bíróság alkalmazza-e vagy sem. Az ügyész a vádlottal meghatározott büntetésben, büntetési keretben, a Büntetési Irányelvek konkrét rendelkezésének vagy egyéb büntetési tényezőnek az alkalmazásában vagy mellőzésében is megállapodhat. Amennyiben ilyen jellegű megállapodás születik, annak tartalma köti a bíróságot is, feltéve, hogy az jóváhagyja a megegyezést.³⁸ Fontos kiemelni, hogy az alkukötés nincs eljárási szakaszhoz kötve: típustól függően változik a megkötés határideje, így például a *charge*

³⁰ Pápai-Tarr 2011b; idézi Ma, Yue 2002 és https://www.law.cornell.edu/wex/plea_bargain.(2020.04.24.)

³¹ Pápai-Tarr 2011b.

³² http://www.law.cornell.edu/wex/plea_bargain.(2020.04.24.)

³³ https://www.law.cornell.edu/wex/right_to_counsel.(2020.04.24.)

³⁴ A magyar szakirodalom túlnyomó része az amerikai vádalkut két szakaszra bontja: az alkudozásra és a bíróság által történő jóváhagyásra.

³⁵ <https://www.nolo.com/legal-encyclopedia/how-plea-bargains-get-made.html>.(2020.04.24.)

³⁶ Vagy *nolo contendere* nyilatkozik (Kódex, 11 (c) (1) bek.), ami ugyanolyan joghatással bír, mintha bűnösnek vallotta volna magát. Forrás: <https://www.justice.gov/archives/jm/criminal-resource-manual-623-pleas-federal-rule-criminal-procedure-11>.(2020.04.24.)

³⁷ Büntetési Irányelvek

³⁸ https://www.law.cornell.edu/rules/frcrmp/rule_11.(2020.04.24.)

bargaining-re a nyilvános ülés előtt, míg a *sentence bargaining*-re a nyilvános ülésen is sor kerülhet.³⁹

A vádalku jogi kötőerővel rendelkezik és quasi szerződésnek minősül az ügyet vezető ügyész és az ügyben nevezett vádlott között. Mindkét szerződő félnek a szerződésben foglaltaknak megfelelően kell eljárnia. Amennyiben a szerződésnek bármely rendelkezése a vádlott miatt nem teljesül (pl. egy másik vádlott elleni tanúskodás), az alku visszavonásra kerülhet. Amennyiben az ügyész sérti meg a vádalku rendelkezését, a vádlott kérheti az ügyészt, hogy a megegyezésnek megfelelően teljesítsen, vagy azt teljes egészében helyezze hatályon kívül (pl. az ügyész ígérete ellenére bizonyos vádpontokban mégis vádat emel). Ebből kifolyólag mind az ügyésznek, mind a vádlottnak érdeke, hogy a vádalku felvétele megtörténjen vagy írásos legyen a későbbi viták elkerülése végett,⁴⁰ viszont a szövetségi szabályozásban nem találunk rendelkezést a formaiságról.⁴¹ Az amerikai büntető eljárásjogban nem találunk konkrét szabályozást arra, milyen kötelező, eshetőleges vagy tiltott tartalmi elemei vannak egy ilyen jellegű megállapodásnak, ezért az típus- és esetfüggő. Az érvényességhez azonban három elem kapcsán nem merülhet fel kétely: a terhelt jogokról való lemondás következményeit megértette a vádlott, a lemondás önkéntes volt és a tények alátámasztják azt a vádat, amelyben beismert a vádlott.⁴² Herke⁴³ a vádalku első három szakaszát egy szakaszként említi, amelyet négy pontra oszt fel: a terhelt nyilatkozatára, az ügyész alkura való felhívására, a terhelt erre adott válaszára és az együttműködési megállapodás megkötésére. Monográfiájában mind a négy szakaszra írásbeli mintákat mutat be, amelyeket jellemzően az egyezkedési folyamat során használnak a felek annak igazolására, hogy a Kódexben megjelölt kötelező elemeknek megfelelt az egyezkedési eljárás, így például önkéntes volt és a vádlott megkapta a megfelelő tájékoztatásokat.⁴⁴ Miskolcziné rámutat, hogy az egyezkedés során az ügyész jogosult elutasítani a vádlott vallomását, melynek következtében a megegyezés nem jön létre.⁴⁵

A beismerés visszavonható a Kódex 11 (d) (1), (2) bekezdések A), B) pontjai alapján: a bírósági jóváhagyásig bármikor, az ok megjelölése nélkül is; a jóváhagyás után, de ítélethozatal előtt, amennyiben a vádlott igazolni tudja a visszavonás

³⁹ Miskolcziné 2014. 82.

⁴⁰ <https://www.lawfirms.com/resources/criminal-defense/defendants-rights/how-plea-bargaining-works.htm>. (2020.04.24.) és <https://nyccriminallawyer.com/ny-criminal-system/plea-bargaining-in-new-york/>. (2020.04.24.)

⁴¹ Néhány, az interneten elérhető vádalku mintát megvizsgálva, a vádlott és az ügyész írják alá a megegyezést. Általában az ügyész alatt egy *Assistant U.S. Attorney* (helyettes ügyész) is aláír, illetve amennyiben ügyvéd is eljár az egyezés létrehozása során, ő is ellenjegyzi az okiratot.

⁴² <https://www.lawfirms.com/resources/criminal-defense/defendants-rights/how-plea-bargaining-works.htm>. (2020.04.24.)

⁴³ Herke 2008. 107-120.

⁴⁴ Herke 2008. idézi: Amerikai Ügyvédi Kamara Közép- és Kelet-Európai Jogi Kezdeményezés (ABA/CEELI) 1997. 80-85.

⁴⁵ Miskolcziné 2014. 84.

méltányolható és jogszerű okát; vagy ha a bíróság a 11 (c) (5) alapján elutasítja a vádalku jóváhagyását.

Főszabályként érvényesül a *favor defensionis* elve a vádalku létre nem jötte, a beismerés visszavonása, a megállapodás megszegése vagy bírósági elutasítása esetén, amelyet a *Federal Rules of Evidence*⁴⁶ 410. pontja szabályoz. A 410. Rule alapján a vádlott ellen nem lehet felhasználni ezen eljárási cselekmények eredményeképpen beszerzett bizonyítékokat, így a vallomását, nyilatkozatait és egyéb ilyen jellegű információkat. A 410. szabály két kivételt enged meg: ha a vádlott ugyanabban az ügyben az eljárás bármely szakaszában további nyilatkozatot tesz és az a *fair* elbíráláshoz szükséges, illetve, ha a védővel eljáró vádlott eskü alatt, jegyzőkönyvezetten hamis vallomást⁴⁷ tesz, és emiatt eljárás indul.⁴⁸ Megjegyzendő, hogy más személyek ellen indult eljárásban szabadon felhasználhatók a vádlott azon nyilatkozatai, amelyeket az egyeztetési eljárások során tett, függetlenül az eljárás sikerességétől.

A negyedik szakaszra akkor kerül sor, ha a felek megállapodnak. A megegyezést a bíróság által tartott nyilvános⁴⁹ előkészítő ülésen terjesztik elő, ahol a bíróság egyesbíróként jár el.⁵⁰ A Kódex 11 (c) (2) bekezdése alapján indokolt esetben a bíróság engedélyezheti a zárt ülésen történő közzétételt is.

A Szövetségi Kódex szabályozza az egyezés további sorsát is: a 11 (c) (1) bek. A) és C) pontjai alapján létrejött egyezséget a bíró jóváhagyja, elutasítja, vagy a döntést az iratok áttanulmányozásáig elhalasztja.⁵¹ A Kódex 11 (c)(4) bekezdése alapján a bírónak tájékoztatási kötelezettsége arról, hogy ha a megegyezést elfogadja, az ítéletbe az egyezés tartalma kerül. Amennyiben elutasítaná a bíróság a vádalkut, a Kódex 11 (c) (5) A), B), C) pontjai alapján, a bíróságnak erről tájékoztatnia kell a vádlottat, és ki kell oktatnia arról is, hogy a bíróság a vádalkuban foglaltakhoz nincsen kötve, ezért visszavonhatja a vallomását. A C) pont alapján a bíróságnak személyesen kell kioktatnia a vádlottat arról, hogy ha nem vonja vissza a vallomását, a vádalkuban foglaltaknál súlyosabb ítéletre is számíthat.

A 11 (c) (1) B) pontja alapján létrejött egyezés esetén a bíróságnak arról is tájékoztatnia kell a vádlottat, hogy a beismerést nem jogosult visszavonni, amennyiben nem az egyezésnek megfelelő döntés születne.⁵²

A Kódex 11 (a) (1) bekezdése alapján a vádlott háromféleképpen⁵³ nyilatkozhat a vád kapcsán: elismeri a bűnösségét (*plead guilty*), nem ismeri el a bűnösségét (*plead not*

⁴⁶ Szövetségi Bizonyítási Szabályok

⁴⁷ Hamis állítás vagy hamis eskü (false statement or perjury).

https://www.law.cornell.edu/rules/fre/rule_410. (2020.04.26.)

⁴⁸ https://www.law.cornell.edu/rules/fre/rule_410. (2020.04.26.)

⁴⁹ Miskolcziné 2014. 73.

⁵⁰ Pápai-Tarr 2011a.

⁵¹ Kódex 11 (c) (3) A).

⁵² Kódex 11 (c) (3) B).

⁵³ New York államban van egy negyedik lehetőség is: *alford*, azokra az esetekre, amikor a vádlott

guilty) vagy a bíróság hozzájárulásával nem vitatja a vádat (*nolo contendere*).⁵⁴ A törvény 11 (a) (2) bekezdése lehetőséget biztosít feltételes beismerésre (*conditional plea*) mind a bűnösség beismerése, mind a *no contest* esetére. A feltételes beismeréshez szükséges a bíróság és az ügyészség hozzájárulása is, tekintettel arra, hogy a vádlott fellebbezéssel élhet, amennyiben a vádalku kedvezőtlen elbírálásban részesülne. Sőt, a vádlott a fellebbezés során vissza is vonhatja vallomását. A törvény alaki feltételhez köti a fellebbezési jog fenntartását: az kizárólag írásban érvényes.⁵⁵

A Kódex 11 (a) (4) bekezdése alapján a vallomástétel megtagadása és a vádlott jogi személy távolmaradása úgy értékelendő, mintha a vádlott nem ismerte volna el a bűnösségét.

A vádlotti nyilatkozat megtétele után, a bírósági elfogadás előtt, a bíróság részére a Kódex 11 (b) (1) A)-O) pontjai személyes, nyilvános ülésen történő tájékoztatási kötelezettséget írnak elő, amely során az eljáró bíró a vádlottat eskü alá is helyezheti. Ezen a ponton a bíró feladata a meggyőződés arról, hogy a vádlott megértette az A)-O) pontban foglaltakat, így például a védelemhez való jogot, a beismerő vallomás következményeit (pl. tárgyalásról való lemondás) és az ítélet kiszabására vonatkozó szabályokat is.⁵⁶

Ezt követően a bíróság a beismerés önkéntességét vizsgálja, szintén személyesen és nyílt ülésen:⁵⁷ A vádlott beismerő nyilatkozatának kényszertől, fenyegetéstől vagy ígérethől mentesnek kell lennie, kivéve a vádalkuban tett ígéreteket. A Kódex 11 (g) pontja alapján a vádlott beismerését bírósági jegyzőkönyvvezetővel írásban rögzíteni kell, vagy megfelelő felvételre alkalmas eszközzel fel kell venni. Számos bíróság az ún. *Boykin*⁵⁸ formanyomtatványt használja a 11 (b) (1)-ben és a 11 (b) (2)-ben előírt kötelezettségek írásbeli dokumentációjára.

A harmadik pont, amiről a bíróságnak meg kell győződnie, a beismerés ténybeli alátámasztottsága⁵⁹, azaz az iratellenesség kizárása. A bíró nem folytat bizonyítást az előkészítő ülésen, ugyanakkor a rendelkezésére álló iratok és egyéb bizonyítékok megvizsgálása során ki kell zárnia az ügy irataival ellentétes beismerés lehetőségét.⁶⁰

elismeri, hogy elegendő bizonyíték van az elítéléséhez. <https://nyccriminallawyer.com/ny-criminal-system/plea-bargaining-in-new-york/>.(2020.04.26.)

⁵⁴ A *nolo contendere*, angolul *no contest*, magyarra "nem vitatom"-ként fordítható. <https://www.nolo.com/legal-encyclopedia/what-pleading-guilty-contest.html>.(2020.04.26.)

Kódex, 11 (a) (2).

⁵⁶ Büntetéskiszabási Irányelvek, külön jogszabály, adott bűncselekmény büntetési tételének alsó- és felsőhatára, kötelező legkisebb mérték stb. Kódex 11 (b) (1) H), I) és M) pontok.

⁵⁷ Kódex 11 (b) (2).

⁵⁸ Neubauer – Meinhold 2010. 278-280.

⁵⁹ Kódex 11 (b) (3).

⁶⁰ Miskolcziné 2014. 72.

Amennyiben minden alaki feltételnek megfelel a vádlott beismerése, a bíróság bizonyítási eljárás lefolytatása nélkül, a rendelkezésre álló bizonyítékok és a vádlott beismerése alapján hoz ítéletet a megegyezésnek megfelelően.⁶¹

A fent említetteken túl a szövetségi büntető eljárásjogban nem találunk rendelkezést arról, hogy a feltételek megléte esetén a bírónak kötelezettsége lenne a vádalku elfogadása. A vádalku nem bír kötelező erővel a bíróságra nézve, tehát azt mérlegelési jogkörében akár el is utasíthatja – tájékoztatási és dokumentálási kötelezettség terhe mellett.⁶² Nincs konkrét iránymutatás arra sem, mi alapján fogadja el a bíróság a beismerést, azt többek között precedens jog alapján vizsgálja. A bíróság a vádalku elfogadását a közösség érdeke szempontjából is vizsgálja; például, ha a vádalkuban meghatározott büntetés a szükséges büntetéshez képest csekély, mérlegelési jogkörében elutasíthatja a megegyezést.⁶³ Ha a vádalkut nem fogadják el, vagy a vádlott nem ismer be, esküdtszéki tárgyalásra kerül sor.

Fellebbezésre akkor van lehetőség, ha a vádlott megtámadja az ítéletet arra hivatkozással, hogy a Kódex 11. szakasza sérült, vagy eleve feltételes beismerő nyilatkozatot tett és az ítélet a vádalkuban kikötötteknél kedvezőtlenebbül alakult. Abban az esetben, ha a vádlott előzetesen lemond a fellebbezés jogáról, és ez a lemondás bekerül a jegyzőkönyvbe, főszabály szerint nem fellebbezhet. Amennyiben bebizonyosodik, hogy az alku megkötésére valóban a 11. szakasz megsértésével került sor, a bíróság hatályon kívül helyezheti azt. Ebben az esetben lehetővé teszi a vádlott számára új alku megkötését.⁶⁴

A magyar vádalku rendszere

A magyar vádalku alatt az egyezséget, mint a terhelti együttműködés egyik jogintézményét vizsgálom, ami szűkebb lehetőségeket kínál, mint az angol-amerikai eredetű rokona. Az új büntetőeljárás törvény (Be.) megalkotásáig a szakirodalom a magyar jogban a *tárgyalásról lemondást* tekintette vádalkuszerű jogintézménynek, legalábbis az állt hozzá a legközelebb. A tárgyalásról való lemondást az új Be. nem szabályozza. Tóth Mihály úgy fogalmazott, hogy a jogalkotó ismét kísérletet tett egy konszenzuális jellegű eljárás létrehozására, a tárgyalásról lemondás kudarca után.⁶⁵ Az előkészítő ülés is ide sorolható lenne, tekintettel arra, hogy a tárgyalásról lemondás bizonyos elemei megtalálhatóak benne, továbbá mértékes indítvány esetén a terheltnek lehetősége adódhat kedvezőbb büntetésre. Azonban az *alku*, mint központi elem

⁶¹ Pápai-Tarr 2011a.

⁶² Miskolcziné 2014. 74.

⁶³ Pápai – Tarr 2011a.

⁶⁴ <https://www.lawyers.com/legal-info/criminal/criminal-law-basics/guilty-pleas-and-appeals.html>.(2020. 04. 29.) és <https://www.nolo.com/legal-encyclopedia/withdrawing-guilty-plea-criminal-case.html>(2020. 04. 29.)

⁶⁵ Tóth Mihály 2019. 12.

hiányzik az előkészítő ülésen tett ún. második típusú beismerés során. Ebből kifolyólag a vádalkuszerű intézmények skáláján távolabb áll a klasszikus *plea bargain*-tól, mint az egyezés. A szakirodalom jelenleg az egyezséget tartja a *plea bargain*-hez legközelebb állónak, tekintve, hogy egyes jogkérdésekben valódi megegyezési lehetőséget kínál a törvény. Az egyezésre vonatkozó szabályokat a Be. LXV. fejezete – Egyezés a bűnösség beismeréséről 407-411. §§-i tartalmazzák. Az egyezés létrejötte esetén alkalmazandó eljárási szabályokat pedig külön eljárásként szabályozza a törvény a Be. XCIX. fejezetében, a 731-738. §§-ban.

Az egyezés – összehasonlítva a *plea bargain*-nel – nem gyűjtőfogalom, nem tartoznak alá különböző alkategóriák. Egyezés a magyar jogban csak az lehet, ami megfelel az erre irányadó szakaszok rendelkezéseinek. Nincsenek további szabályozott vagy nem szabályozott formái, csak a Be.-ben meghatározott formában és módon alkalmazható.

Az egyezés az új Be. célkitűzéseit szolgálja. Nevezetesen: a büntető eljárások gyorsítását, egyszerűsítését és az igazságszolgáltatás tehermentesítését. Az egyezés közvetlen célja pedig a kölcsönös előnyszerzés, mind a terhelti, mind az ügyési oldalon. Az egyezés létrejötte esetén a terhelt enyhébb büntetőjogi szankciót, az ügyesség pedig eredményesebb, gyorsabb, konstruktívabb, egyszerűbb eljárást realizálhat.⁶⁶

Az egyezés alkalmazási körére (bűncselekmények száma, súlya) nem találunk rendelkezést a törvényben, ezért azt bármilyen bűncselekmény esetében alkalmazhatjuk. Megjegyzendő, hogy az egyszerűbb megítélésű ügyeknél az eljárás gyorsítása és egyszerűsítése érdekében jellemzően a bíróság elé állítást vagy büntetővégzést alkalmaznak⁶⁷ (pl. ittas vezetés, lopás alapesete).⁶⁸

Az egyezési eljárás a törvény alapján négy szakaszra osztható: az egyezés kezdeményezésére, az egyeztetési folyamatra, az egyezés megkötésére és az egyezés bírósági elbírálására. Az első szakaszban, azaz az egyezés kezdeményezésének nincsen anyagi vagy alaki előfeltétele. Azt bármelyik fél (ügyész, védő és a terhelt is) kezdeményezheti a nyomozás felderítési szakában, azaz az első gyanúsított kihallgatástól a vádemelésig. Bár itt megjegyzendő, hogy az egyezés valódi létrejötte *kizárólag az ügyési beleegyezéstől függ*. Fel lehet hívni munkahelyi telefonon az eljáró ügyészt, e-papíron keresztül be lehet adni megkeresést, vagy fordítva: az ügyész megkeresheti a védőt például a rendőrségen keresztül, vagy azt közölheti a terhelttel a kihallgatása során. A Be. ide vonatkozó rendelkezései nem szabnak határidőt az alakszerűtlen kezdeményezés elfogadására, tehát a vádemelésig az bármikor elfogadható vagy elutasítható a másik fél részéről. Összegezve: a kapcsolatfelvétel informálisan történik, annak csupán a nyomozás kereteibe kell beleilleszkednie.

⁶⁶ Bárándy – Dávid 2019. 10.

⁶⁷ Országos Bírósági Hivatal statisztikája. Intranet, 2019.

⁶⁸ Saját gyakorlati tapasztalat.

A Be.-ben nem találunk a második szakaszra, azaz magára az egyeztetés folyamatára sem konkrét szabályozást, ezért ebben is szabad kezet kapnak a felek. A törvény 408. § (2) bekezdése csupán az ügyész tájékoztatási kötelezettségét rögzíti az egyezés lehetséges tartalmi elemei és következményei kapcsán.⁶⁹

A harmadik szakaszhoz, azaz az egyezés megkötéséhez azonban már több, szükséges feltételt ír elő a törvény: a Be. 410. §-ban találunk rendelkezéseket az egyezés kötelező tartalmi elemeire vonatkozóan. Az egyezésnek tartalmaznia kell az egyezés tárgyát képező bűncselekmény tényállásának⁷⁰ leírását, Btk. szerinti minősítését, a terhelt nyilatkozatát a bűnösség beismeréséről és a bűncselekményre vonatkozóan az ezzel kapcsolatos vallomástételről, illetve a megegyezést a büntetésben vagy az önállóan alkalmazható intézkedésben.

A törvény alapján a *tényállás nem képezheti a megegyezés tárgyát*, és ez a legfontosabb elhatároló elem a *plea bargain* és az egyezés összehasonlítása során. A magyar szabályozás alapján a tényállást az ügyészség állapítja meg.⁷¹ Ez a rendelkezés nem zárja ki, hogy megfelelő védői érvelés alapján az ügyész eltérjen az eredeti álláspontjától, és ennek megfelelően szülessen megállapodás a felek között.⁷² A Be. 411. § (6) bekezdése az egyezés köréből kizárja a kényszergyógykezelés, az elkobzás, a vagyoneklobzás és az elektronikus adat végleges hozzáférhetetlenné tételét is.

Az egyezés megkötése írásbeli alakhoz kötött, amelynek a gyanúsított kihallgatási jegyzőkönyvbe foglalása a gyanúsított kihallgatásakor történik. A jegyzőkönyv tartalmazza a következményekre vonatkozó ügyészi figyelmeztetést és a terhelt erre vonatkozó elfogadó nyilatkozatát is a kötelező tartalmi elemeken túl. A jegyzőkönyvet mindhárom fél, azaz az ügyész, a terhelt és a védő is együttesen írják alá. Amennyiben nem kerül sor a harmadik lépésre, azaz az egyezés megkötésére, a *favor defensionis* elve alapján az ezzel összefüggésben keletkezett ügyiratok nem használhatóak fel bizonyítékként, illetve bizonyítási eszközként, az ügyészség a bíróságot még az erre irányuló kezdeményezésről sem tájékoztathatja.⁷³

Az egyezés tartalmazhat fakultatív elemeket is, így például büntetés mellett alkalmazható intézkedést vagy az eljárás megszüntetését olyan bűncselekmény miatt, amelynek a terhelt felelősségre vonása szempontjából nincs jelentősége az elkövetett és beismerő vallomással beismerett bűncselekmény mellett.⁷⁴

Amennyiben a felek együttesen aláírják az egyezséget – azaz létrejön közöttük egy szerződés, amely a polgári jogi értelemben vett szerződéshez képest eltérő vonásokat mutat –, az ügyészség az egyezséget tartalmazó jegyzőkönyvet a vádirattal együtt nyújtja be a bírósághoz, azonos tényállás és minősítés mellett. Az ügyész a vádiratban

⁶⁹ A Be. 407. § (4) bekezdése alapján az egyezés során védő részvétele kötelező.

⁷⁰ 2021.01.01.-től hatályos. Korábban a "bűncselekmény leírása" szerepelt a törvényszövegben.

⁷¹ Be. 410. § (3) bekezdés

⁷² Polt 2018. 804.

⁷³ Be. 409. §.

⁷⁴ Be. 411. §.

indítványt tesz az egyezség jóváhagyására azzal a tartalommal, amellyel benyújtotta (pl. az egyezség tartalmával egyező büntetés kiszabása, az egyezség tartalmával egyező egyéb rendelkezések).⁷⁵

A negyedik lépésre, az egyezség elbírálására az előkészítő ülésen kerül sor. Az ülésen az ügyész ismerteti a vádat és az egyezség, illetve egyéb, az egyezséggel összefüggő indítványai lényegét is. Ezt követően a bíróság tájékoztatja a vádlottat az egyezség jóváhagyásának következményeiről és felhívja a vádlottat arra, hogy nyilatkozzon bűnösségének beismeréséről az egyezséggel egyezően, továbbá a tárgyalásról való lemondásról is, mely elemek csak együttesen érvényesülhetnek. A kioktatás és a terhelt újbóli nyilatkoztatása egyfajta garanciális elemként szolgál, és a közvetlenség elvét biztosítja. Amennyiben a terhelt az egyezséggel egyezően beismer és a tárgyaláshoz való jogáról is lemond, a bíróság megvizsgálja, hogy az egyezség jóváhagyásának feltételei fennállnak-e.⁷⁶

A Be. 733. §-a alapján a bíróság köteles megvizsgálni az egyezség tartalmát, az eljárási szabályok megtartását, a tartalom törvényességét, a terhelt beszámítási képességét, beismerésének önkéntességét és az egyezség természetének, következményeinek megértését, továbbá az ügyiratokkal való összhangot.

Amennyiben az összes feltételnek megfelel az egyezség, a bíróság köteles azt jóváhagyni. A bíró nem mérlegelhet a büntetéskiszabás során sem – az egyezségben jóváhagyott szankció kerül alkalmazásra. Az egyezséget végzéssel hagyja jóvá, ami ellen nincs helye fellebbezésnek. Jóváhagyás esetén a bíróság ítélettel zárja az ügyet, ami megfelel az egyezség tartalmának. A tárgyalást az előkészítő ülést követően nyomban meg lehet tartani.

Ha az ügyben nem minden vádlott kötött egyezséget az ügyésszel vagy nem mindegyik egyezség került jóváhagyásra, a bíróság a vádról *egységesen, tárgyalás alapján* határoz, azzal, hogy főszabály szerint a jóváhagyott egyezségtől ítéletében már nem térhet el. Amennyiben lehetősége van a bíróságnak az ügy elkülönítésére, az egyezség tárgyát képező ügyet az ítélet meghozatala érdekében elkülönítheti.⁷⁷ Rendkívül fontos szem előtt tartani a Be. 737. § (2) bekezdését, miszerint tárgyalás tartása esetén „a bíróság az egyezséget jóváhagyó végzést hatályon kívül helyezheti, ha a bizonyítás eredményéhez képest a tényállás, illetve a minősítés változtatása folytán az egyezség megtagadásának lett volna helye”.

Amennyiben valamely feltételnek nem felel meg az egyezség, tehát a vád indítványai az egyezségtől eltérnek,⁷⁸ a vádlott nem ismer be, vagy nem az egyezséggel egyezően

⁷⁵ Be. 424. §.

⁷⁶ Be. 732. §.

⁷⁷ Be. 736. § (7) bekezdés, hatályba lépés: 2021.01.01. Korábbi törvényszöveg: „Ha az elkülönítés egyéb feltételei fennállnak, a bíróság a jóváhagyott egyezség tárgyát képező ügyet az ítélet meghozatala érdekében elkülönítheti.”

⁷⁸ Ha az ügyész Be. 424. § (2) bekezdésében foglalt indítványa eltér az együttesen aláírt egyezségtől, akkor álláspontom szerint az ügyész megszegi az egyezséget, hasonlóan az amerikai vádalkuhoz.

ismer be az előkészítő ülésen, a vádlott nem mond le a tárgyaláshoz való jogáról, az egyezség jóváhagyásához nem állnak fenn a feltételek, vagy a terhelt a Be. 411. § (1) bekezdés e) pontja alapján meghatározott egyéb kötelezettségeinek nem tett eleget, a bíróság megtagadja az egyezség jóváhagyását.

Az egyezség során is van helye másodfokú eljárásnak. A Be. 738.§-a ugyan korlátozza a fellebbezést a bűnösség megállapítása, a váddal egyező tényállás és minősítés, a büntetés vagy intézkedés neme, mértéke, tartama és az egyéb rendelkezések tekintetében, ugyanakkor ebben a keretben a fellebbezésben lehet új tényt állítani vagy új bizonyítékra hivatkozni. A 738. § (4) bekezdése annyiban rendelkezik a súlyosítási tilalomról, hogy a fellebbezéssel megtámadott ítéletnek a bűnösség megállapítására vonatkozó rendelkezését a bíróság csak a vádlott javára változtathatja meg: Felmentheti vagy megállapíthatja az eljárás megszüntetését. *Azonban a Be. 738. § (5) bekezdése lehetőséget ad az elsőfokú bíróság ítélete, így az egyezség a hatályon kívül helyezésére is, az elsőfokú bíróság új eljárásra utasítása mellett.* A másodfokon eljáró bíróságnak erre akkor van lehetősége, ha az elsőfokú bíróság az egyezséget jogszabály ellenesen hagyta jóvá (pl.: Be. 734. (1) b) pontja alapján a vádlott nem mondott le a tárgyaláshoz való jogáról), vagy a bíróság nem tartotta meg a Be. 732. §-ban rögzített előkészítő ülés rendjét (pl.: a bíróság nem tájékoztatta a terheltet az egyezség jóváhagyásának következményeiről), vagy a vádlott felmentésének, illetve az eljárás megszüntetésének lenne helye, de az az előbb említett módon nem lehetséges. Az elsőfokú bíróság ítéletét akkor is hatályon kívül helyezik, ha az egyezségkötési eljárás kezdeményezésére az ügyészség részéről a Be. LXV. fejezetében rögzített előfeltételek hiányában került sor. Ebben az esetben a bíróság az ügyiratokat az ügyészségnek megküldi, azaz az egyezség áttörésre, az ügy pedig annullálásra kerül.⁷⁹

A másodfokú bíróság hatályon helyező végzése ellen nincs helye fellebbezésnek, és a megismételt eljárás során sem alkalmazhatóak a Be. XCIX. fejezet, „Eljárás az egyezség esetén” szabályai.

Zárszó

Hack Péter 1997. december 10.-i parlamenti felszólalásában⁸⁰ úgy fogalmazott, hogy 1994-ben a rendőrségi törvénnyel bevezetett büntetlenség felajánlása köszönő viszonyban sem volt a vádalkuval. Rámutatott, hogy a büntetlenség felajánlását vádalkunak nevezni olyan, mintha a pohárra azt mondanánk, hogy asztal. A tárgyalásról lemondás intézményével kapcsolatban úgy vélekedett, hogy az sem azonos a

⁷⁹ A 2021. január 1-én hatályba lépő módosítások értelmében a másodfokú bíróság a Be. 738. § (7) alapján hozott hatályon kívül helyező végzése ellen nincs helye fellebbezésnek, amennyiben azt a 738. § (6) bekezdésére alapította.

⁸⁰ Hack Péter parlamenti felszólalása, 1997. dec. 10.
<https://www.parlament.hu/naplo35/330/3300026.htm> (2020.04.26.)

vádalkuval, azonban vannak hasonló vonásai, mintha – az előző hasonlittal élve – a pohárra azt mondanánk, hogy kancsó. Több mint húsz év eltelte után, ezt az összehasonlítást folytatva az egyezséget a pohárhoz képest bögrének nevezném. Ugyan jobban esne a víz a pohárból, de egyelőre a bögrével kell beérnünk, ami alkalmas, de még mindig nem tökéletes eszköz. Az elmúlt évtizedek magyar büntető eljárásjogi fejlődéséből kitűnik, hogy a jogalkotó a „vádalku” terén egyre nagyobb mozgásteret enged a jogalkalmazóknak, és ez a tendencia a többi kontinentális országban is megfigyelhető. Azonban Magyarországon még nincsen kialakult joggyakorlata az egyezésnek, ezért a jogalkalmazókat komoly kihívás elé állítja az új szabályozás. Az előkészítő ülésre, illetve a tárgyalási szakaszra vonatkozó szabályok alapján az egyezés egyfajta szerencsejátékként működik, mivel semmi sem garantálja azt, hogy a felek által együttesen elfogadott, aláírt megállapodás a jogerős ítéletben is pontosan ugyanúgy fog visszaköszönni. A vádalkuhoz való közeledés fontos állomása lenne, ha a felek a tényállásban is megegyezhetnének, hasonlóan az amerikai rendszerhez. Ehhez azonban szükséges a joggyakorlat ez irányú kikristályosodása, és ennek alapján a mostaninál is nagyobb bizalom a törvényhozó és a jogalkalmazó között, ami az opportunitás elvének érvényesülését segítené. A jelenlegi szabályozás alapján valószínűsíthető, hogy a Be. szabályainak megfelelően kialakult megegyezést a bíróság végül jóváhagyja, és ítéletével jogerőre emeli. De a bíróság ügydöntő kompetenciája okán – ami nincs alárendelve az ügyész – terhelt és védő megegyezésének – az eljárási cselekmények folyamatában fennáll a lehetősége annak, hogy végső soron sikertelen legyen az egyezés.

A dolgozat elején feltett kérdésemre válaszolva: a jelenlegi szabályozás alapján a vádalku fogalmát még jogosan nem használjuk, de talán már nem bitoroljuk.

Felhasznált irodalom

Amerikai Ügyvédi Kamara Közép- és Kelet-Európai Jogi Kezdeményezés (ABA/CEELI): Az óvadék és a vádalku jogintézménye. Pécs-Budapest-Győr. 1997.

Barta Zsolt: Az ügyész változó szerepe az új Be. tükrében. A trónfosztott királynő visszatér? A felértékelt beismerő vallomás és az egyezés c. szakdolgozata. ELTE ÁJK Büntető Eljárásjogi és Büntetés Végrehajtás Jogi Tanszék, 2020. Konzulens: Dr. Hack Péter.

Czedli-Deák Andrea: A beismerő vallomás szerepének változása. *De Iurisprudencia et iure publico*. Jog- és politikatudományi folyóirat, 2015/1. IX. évf.

Neubauer, David W. – Meinhold, Stephen S.: *Judicial Process: Law, Courts and Politics in the United States*, 2010, Wadsworth, Cengage Learning.

Dr. habil Bárándy Gergely – dr. Dávid Ferenc: Mint a mesebeli okos lány: gondolatok a bűnösség beismeréséről szóló egyezségről. *Büntetőjogi Szemle*, 2019/2. szám.

Farkas Ákos – Róth Erika: A büntetőeljárás. Budapest, Complex, 2007.

Gácsi Anett Erzsébet: A terhelti együttműködés rendszere az új büntetőeljárás törvényben. http://acta.bibl.u-szeged.hu/53977/1/juridpol_081_273-286.pdf (2020.04.26.)

Hack Péter: Parlamenti felszólalása, 1997. dec. 10. <https://www.parlament.hu/naplo35/330/3300026.htm>. (2020.04.26.)

Herke Csongor: Megállapodások a büntetőperben. Pécs, 2008.

Yue, Ma: Prosecutorial discretion and plea bargaining in the United States, France, Germany and Italy: a comparative perspective. *International Criminal Justice Review*. Vol. 12. 2002.

Miskolcziné Juhász Boglárka: A 'vádalku' jogintézményét érintő kérdések az Amerikai Egyesült Államok hatályos szabályainak tükrében. *Iustum Acquum Salutare*, X. 2014.3. <http://ias.jak.ppke.hu/hir/ias/20143sz/05.pdf>. (2020.04.20.)

Nagy Anita: Büntetőeljárást gyorsító rendelkezések az Emberi Jogok Európai Egyezményében, az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának ajánlásaiban, az Európai Unióban és a hazai jogalkotásban, Miskolc, Bíbor Kiadó, 2008.

Nagy Anita: Lemondás a tárgyalásról történeti fejlődése. *Publicationes Miskolciensis. Sectio juridica et politica*. 2007/1.

Országos Bírósági Hivatal statisztikája. Intranet. (2018. 11. 15.)

Pápai-Tarr Ágnes: Vádalku – az amerikai, és a magyar valóság. <http://jesz.ajk.elte.hu/papai45.html>. *Jogelméleti Szemle* 2011/01. (2020.04.07.)

Pápai-Tarr Ágnes: Vádalku vagy amit Franciaországban annak neveznek. *Miskolci Jogi Szemle*, 6. évfolyam 2011. 2. szám.

Polt Péter: Kommentár a büntetőeljárásról szóló 2017. évi XC. törvényhez. Budapest, Wolters Kluwer, 2018.

Scott, Robert E. – Stuntz, William J.: Plea Bargaining as Contract. *The Yale Law Journal*, 1992.

Tóth Mihály: Impressziók büntetőeljárás törvényünk első születésnapjához közeledve. *Ügyvédek Lapja* 2019/3-4. LVIII. évfolyam.

PLEA BARGAINING IN THE US AND IN HUNGARY

In my study I compared the classical American plea bargain with the Hungarian version. After the introduction the American and Hungarian law institutes' terminology is compared to each other, underlining the similarities and differences. The main question of my study is if we use plea bargain terminology rightfully.

HEZAM LEILA MELINDA

Büntető Eljárásjogi és Büntetés-végrehajtási Jogi Tanszék

Témavezető: Koósné dr. Mohácsi Barbara PhD, egyetemi adjunktus

**A BÜNTETÉS-VÉGREHAJTÁSI INTÉZETEK BŰNMEGELŐZÉSI
SZEREPVÁLLALÁSA**

A nevelési stratégia hatékonysága a reintegrációban

*„A döntés meghatározó a személyiség tartalmára nézve;
a döntéssel valaki elmerülhet a választott dologban,
és ha nem dönt, vége van.”
(S. Kierkegaard)*

1. Bevezetés

A büntetés-végrehajtási intézetek (a továbbiakban: bv. intézet) a bűncselekmények elkövetésére motiváló kriminogén tényezőket (például attitűd, személyiség, felelősségvállalási hajlandóság, stb.) elsősorban viselkedéskorrekció-alapú reintegrációs programokkal igyekeznek helyreállítani. Noha a személyiség fejlődésére is koncentrááló interdiszciplináris koncepciók jelenleg is fellelhetők a hazai és nemzetközi szakirodalomban, az állam és a társadalom oldalán egyaránt megjelenő reintegrációs igény a tézisek gyakorlati integrálására és a módszerek folyamatos innovációjára készíti a bv. intézeteket. Teszik ezt azzal a céllal, hogy prosperáló eredményekkel támogassák a fogvatartottak társadalomba való visszavezetését. Ezeknek a módszereknek a stratégiai szintű alkalmazása és szisztematikus elemzése azonban még várat magára. Felvetődik azonban a kérdés, miért is ilyen fontos a komplex szemlélet. A válasz az interdiszciplináris módszerek személyiség-transzformáló hatásában keresendő, mivel a jól kialakított reintegrációs folyamat az elkövetőből bűnbánót, az áldozatból túlélőt, a konfliktusból pedig közösséget alakíthat ki¹.

A személyiségfejlődés területén Erik Erikson figyelemre méltó megállapításokat tesz pszichoszociális fejlődélméletében. Erikson személyiségfejlődési tézisének azért érdemes számításba venni, mert a személyiségre ható szocializációs folyamatot különböző, azonban szorosan egymásra épülő olyan szakaszok sorozataként írja le, amelyben az egészséges személyiség kialakulásához elengedhetetlen ismérveket, az optimális eredmény elmaradásával járó krízispontokkal egyidejűleg azonosítja. Ezek a szocializációs életciklusok minőségileg mások, a többivel össze nem téveszthető egyedi jellemzőkkel és sajátosságokkal rendelkeznek, ebből méltán következtethetünk arra – és

¹ McCold, 2003. 56.

ezt teszi Erikson is –, hogy az ember pszichoszociális fejlődése akkor tekinthető egészségesnek, ha az egyén az egyes kríziseken túljut, és megküzd saját értékválságával. Természetes tehát, hogy az életúti krízisek azonosítása elengedhetetlen a személyre szabott, progresszív reintegráció kialakításához, és ebben nyújthatnak hatékony segítséget az egyházi és társadalmi szervezetek, hiszen képesek a bűncselekmény morális dimenzióra irányítani a figyelmet.²

E terület vizsgálatának azonban számos aktualitása is van. Gondoljunk csak a „*Fogvatartottak reintegrációja*” című kiemelt EFOP-projektre³, amelynek keretében 2021 tavaszáig mintegy 4,2 milliárd forintot csatornáztak be a konvergencia régiókba, elősegítve ezzel a társadalmi beilleszkedés sikerét⁴. A téma aktualitását hivatott alátámasztani a Nemzeti Bűnmegelőzési Tanács 2023-ig terjedő stratégiája is, amely a szabadságvesztés alatt innovatív programok alkalmazását szorgalmazza. A stratégia egyediségét az adja, hogy a fogvatartottak személyiségének, személyes kompetenciáinak, szociális képességeinek fejlesztésével irányozza elő a bűnismétlés visszaszorítását.⁵

Mindezek alapján kijelenthetjük, hogy a személyiségfejlődésre koncentráló, jól működő reintegrációs program nélkül nem lehetséges – a jogi keretek által meghatározott modell szintjén is – sikeres reintegrációs keretrendszert hosszú távon fenntartani⁶. Az oktatásra és foglalkoztatásra építő hagyományos reintegrációs programok léte a társadalmi visszailleszkedés szükséges, de nem elégséges alkotóelemei, hiszen önmagukban nem alkalmasak a visszailleszkedés szempontjából kritikus kriminogén tényezők megszüntetésére. A reintegrációs politika tehát kizárólag akkor válthatja be a hozzá fűzött reményeket, ha a bűnelkövető szembesül saját cselekedetének morális és társadalmi következményeivel.

2. Reintegrációs intézkedésekkel érintett fogvatartottak Magyarországon

A Központi Statisztikai Hivatal adatai alapján a hazai bv. intézetekben fogvatartottak éves átlagos létszáma 2016-2019 közötti időszakban az enyhe csökkenés és növekedés fázisait mutatja⁷. A fogvatartotti létszám variabilitást mutató adatait a Börtönstatisztikai Szemle demográfiai beszámolója egészíti ki, amely alapján a fogvatartotti állomány

² Pálvölgyi, 2014. 77-84.

³ Emberi Erőforrás Fejlesztési Operatív Program

⁴ <https://bv.gov.hu/hu/efop-1-3-3> (2021.07.02.)

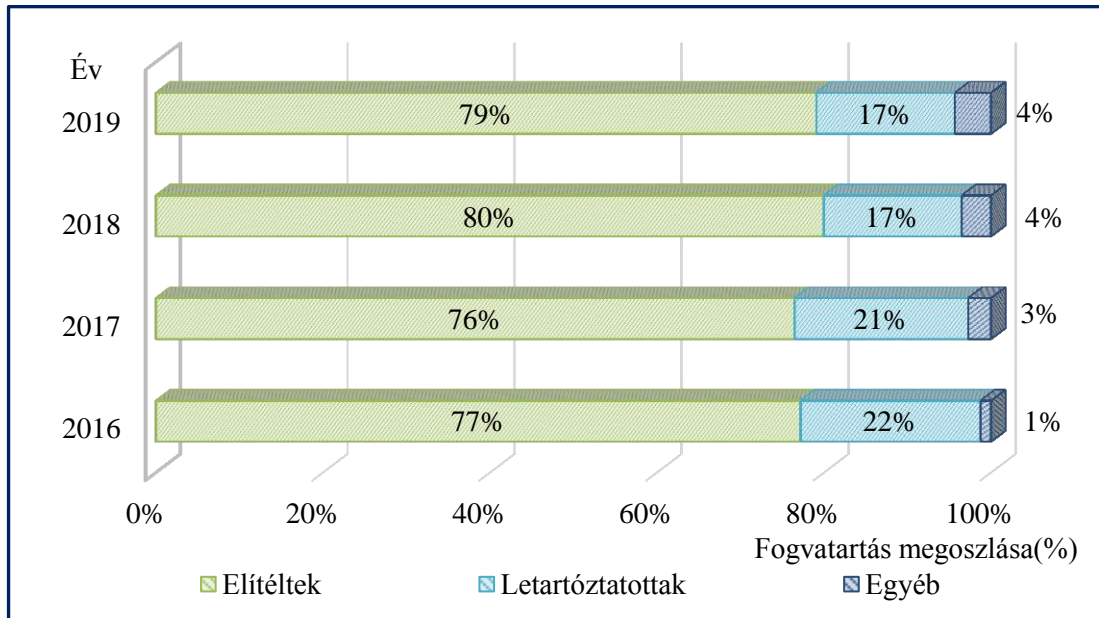
⁵ 1585/2019. (X. 16.) Korm. határozat 1. sz. melléklete

⁶ Duff, 2001. 245.

⁷ A vizsgált évek utolsó naptári napjára eső fogvatartotti létszám alapján. https://www.ksh.hu/stadat_files/iga/hu/iga0007.html (2021.07.02.)

jelentős részét a középkorúak, így a 30-39 életév (30%), valamint a 40-49 életév (26%) közöttiek adják⁸.

Az reintegrációt hátráltató izolációs körülmény előzetes felmérése érdekében a demográfiai alapú vizsgálat mellett érdemes górcső alá venni a fogvatartás típusát is, amit az 1. számú ábra mutat be (M.1. melléklet).



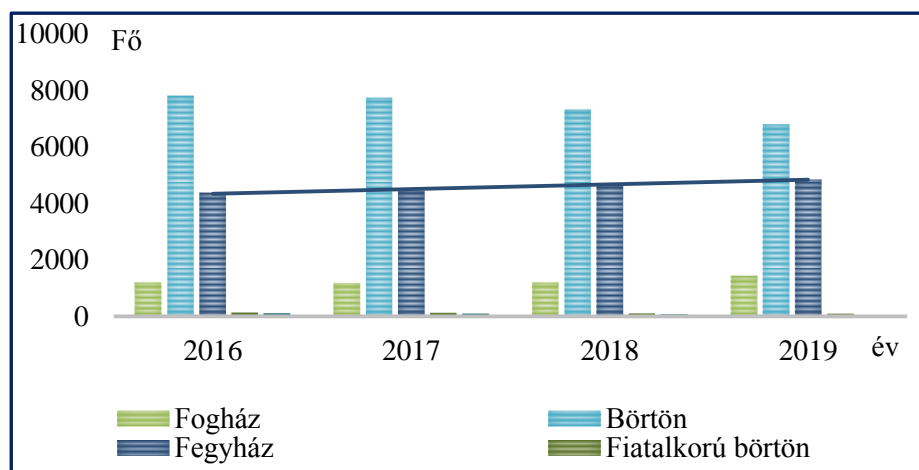
1. számú ábra: A fogvatartottak megoszlása a fogvatartás típusa szerint (2016-2019)

Forrás: Börtönstatisztikai Szemle 2020. szám alapján saját szerkesztésű ábra

A vizsgált években a fogvatartotti állomány jelentős részét a jogerősen elítélt fogvatartottak alkotják (78%). Jóllehet az I. fokú ítélethirdetésig fogvatartott és a nem jogerősen elítélt letartóztatottak aránya ennél csekélyebb (19%), ez az arány nem elhanyagolható, hiszen a fogvatartás körülményeinek pszichére gyakorolt hatása éppúgy akadálya lehet a társadalmi kötődés kialakulásának.

Az optimális reintegrációs modell kialakítása érdekében különösen fontos az izolációs hatás felmérése, így érdemes szemügyre venni a fogvatartás végrehajtási fokozat szerinti minőségét, amit a 2. számú ábra szemléltet.

⁸ https://bv.gov.hu/sites/default/files/Bortonstatisztikai_Szemle_2020.pdf (Letöltve: 2021.07.02)



2. számú ábra: Fogvatartottak végrehajtási fokozat szerinti megoszlása (2016-2019)

Forrás: Börtönstatisztikai Szemle 2020. szám alapján, saját szerkesztésű ábra

Megfigyelhetjük, hogy a hazai bv. intézetekben átlagosan 7.400 fő fogvatartott (55%) tölti börtönben szabadságvesztés-büntetését. Érdeemes azonban megvizsgálni a büntetésüket fegyház fokozatban töltők arányát (34%) és állományi létszámának alakulását, hiszen miközben a 4 év alatt a bv. intézetekben fogvatartottak létszámának alakulása variabilitást mutat, addig fegyház fokozatban permanens létszámnövekedés (11%) figyelhető meg. Ez mind biztonsági, mind reintegrációs szempontból folyamatos és komoly kihívást jelent, és jelzi azt is, hogy az új férőhelyeket elsődlegesen erre az állománycsoportra figyelemmel kell tervezni⁹.

A szabadságvesztésnek – különös tekintettel a hosszú időtartamú büntetésekre – számos destruktív hatása van, így a szabadságtól való megfosztottság, a környezettől való izoláció, a kapcsolatok hiánya, valamint egyéb deprivációs hatások is érvényesülnek, amelyek hátrányosan befolyásolhatják a fogvatartott személyiségét¹⁰. Éppen ezért a reintegrációs programokban különös figyelmet kell fordítani a fegyházban fogvatartottakra. Mivel a fogvatartottak tipikus büntetési ideje 5-10 év közötti (26%), a vizsgált években pedig a 10 éves, vagy azt meghaladó tartamú szabadságvesztésre ítélték aránya csekélyebb (12%)¹¹, de emelkedő tendenciát mutat, a reintegráció során különös figyelmet kell fordítani arra, hogy az elzárás okozta személyiség- és magatartás problémákra a modell megfelelően reagáljon¹². A hosszú tartamú szabadságvesztés okozta visszailleszkedés küzdelmét igazolja a visszaesők aránya.

A 3. számú ábra az első büntényes elkövetők, valamint a visszaesők számának alakulását mutatja be (M.2. melléklet).

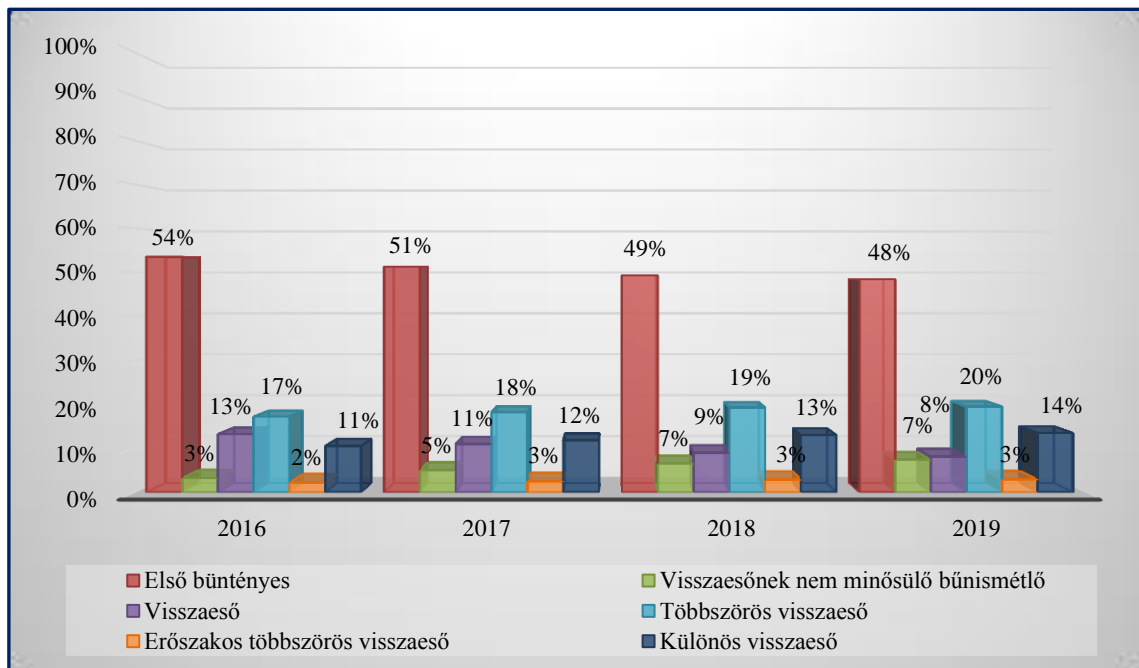
⁹ https://bv.gov.hu/sites/default/files/Bortonstatisztikai_Szemle_2020.pdf (Letöltve: 2021.07.02)

¹⁰ Di Blasio, 2013, 29-38.

¹¹ https://bv.gov.hu/sites/default/files/Bortonstatisztikai_Szemle_2020.pdf (Letöltve: 2021.07.02)

és <https://bv.gov.hu/sites/default/files/Bortonstatisztikai%20Szemle%202018%201.pdf> (Letöltve: 2021.07.02)

¹² Vári, 2018, 93-103.



3. számú ábra: A visszaesés és az első büntényes elkövetés trendje (2016-2019)

Forrás: Börtönstatistikai Szemle 2016-2020. évi számok alapján, Saját szerkesztésű ábra

Megfigyelhetjük, hogy a vizsgált években az összes fogvatartottnak több mint 51%-a első büntényes elkövetőnek számít, a visszaesők aránya pedig csökkenést mutat. Az első pillantásra meggyőző statisztikát azonban érdemes tovább vizsgálni, a különös visszaesők aránya ugyanis tendenciaszerűen növekszik. Hasonlóképpen alakul a többszörös visszaesők aránya. Kijelenthetjük tehát, hogy a bűncselekmény elkövetésének visszaszorítására irányuló kriminálpolitikai törekvések feltételezhetően nem eredménytelenek, azonban az újabb bűncselekmény elkövetésének szignifikáns mértékű visszaszorítását, és annak stabilizálását a jelenlegi bv. intézkedések nem eredményezik. Tekintettel arra, hogy a reintegrációs programban részt vett és bűnismétlő fogvatartottak arányára vonatkozóan jelenleg nem áll rendelkezésre vizsgálható adat, a reintegráció hatékonyságának felmérése érdekében kutatásomat a bűnismétlők körében alkalmazott reintegrációs program vizsgálatára is ki kívánom terjeszteni.

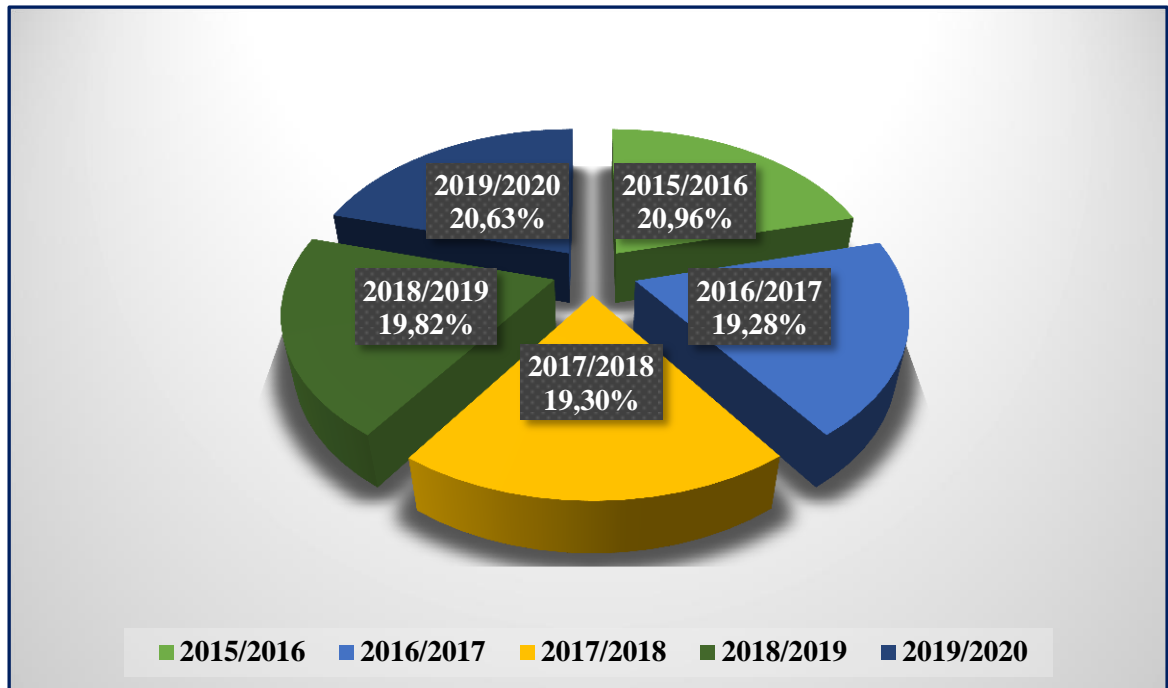
3. A hagyományos reintegrációs tevékenység

A bv. intézeti reintegráció jelenlegi modelljében az oktatás és a munkavállalás dominál, ami arra enged következtetni, hogy elsősorban a munkaerőpiacra való belépés sikerének előmozdításában látja a társadalmi kötődés kialakulását¹³. A reintegráció ezen formáitól

¹³ Schmehl, 2015. 1-4.

várt eredményeket támasztják alá az oktatásban és a munkavállalásban részt vett fogvatartottak adatai is.

A **4. számú ábra** az oktatásra alapozott intenzív reintegrációs igény támasztja alá, amelytől tehát a társadalmi visszailleszkedés eredményességét várják (*M.4. melléklet*).



4.számú ábra: Oktatásban résztvevő fogvatartottak aránya (2016-2019)

Forrás: Börtönstatisztikai Szemle 2020. szám alapján, Saját szerkesztésű ábra

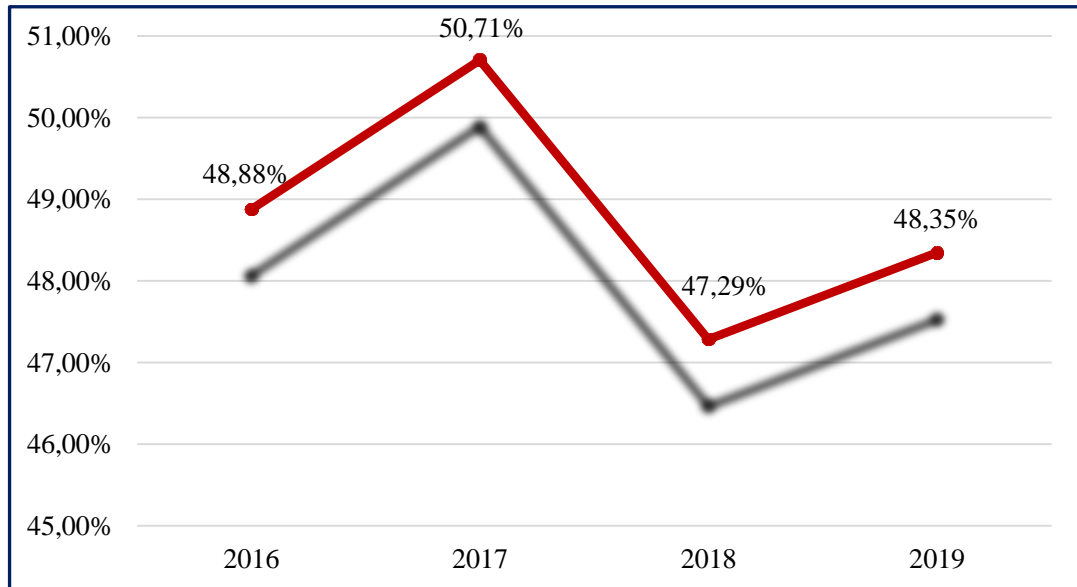
A teljes fogvatartotti állományhoz viszonyított oktatásban részt vett fogvatartottak arányában a 2016/2017. tanévtől egészen a 2019/2020. tanévig permanens emelkedés figyelhető meg. A képzés jellegét tekintve a fogvatartottak elsősorban középiskolai képzésben (40%), valamint szakképzésben vesznek részt (30%). Általános iskolai képzés (29%) és felsőfokú képzés (1%) folytatásában csekély mértékben érdekeltek a fogvatartottak.

A foglalkoztatási adatok alapján a bv. intézetek a kriminogén tényezők mérséklése és a társadalomba való visszailleszkedés elősegítése céljából a munkavállalás kedvező hozadékára éppúgy építenek (*M.5. melléklet*). Éppen ezért az intézeteknek folyamatosan törekedniük kell arra, hogy a megfelelő számú munkáltató, az elérhető legtöbb álláshely biztosításával álljon rendelkezésre¹⁴. Ezt erre a célra létrehozott – elsősorban ipari és mezőgazdasági profillal rendelkező – gazdasági társaságokkal (51%), bv. intézi foglalkoztatással (41%), és ún. public-private partnership (PPP) típusú munkáltatással, azaz az állam és a magánszféra közötti partnerség útján biztosítják a bv. intézetek¹⁵.

¹⁴ Szakolczai, 2015. 42-50.

¹⁵ https://bv.gov.hu/sites/default/files/Bortonstatisztikai_Szemle_2020.pdf (2021.07.02)

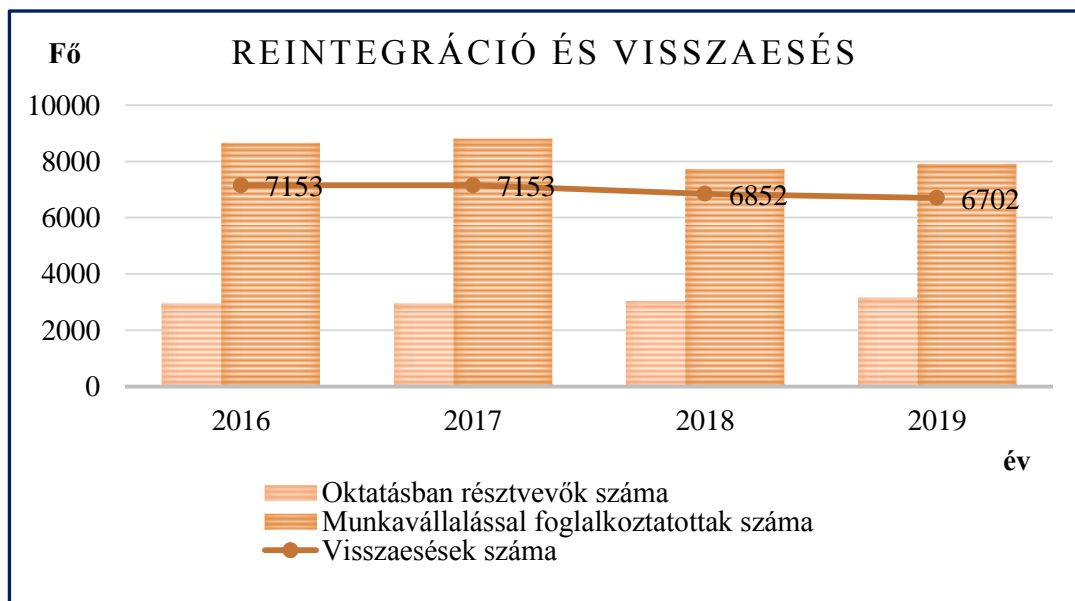
Az **5. számú ábra** alapján átlagosan közel háromszor több fogvatartott választja a munkavállalást, mint az oktatást, s ebből következően feltételezhetően a bv. intézetek számára is magasabb prioritású reintegrációs eszköz.



5. számú ábra: Foglalkoztatásba bevont fogvatartottak aránya (2016-2019)

Forrás: Börtönstatisztikai Szemle 2020. szám alapján, Saját szerkesztésű ábra

Annak megállapítása érdekében, hogy az oktatás és képzés, valamint a munkavállalás alapú reintegrációs cél megalapozottnak tekinthető-e, célszerű megvizsgálni az oktatásban és a munkavállalásban résztvevők, valamint a visszaesők számának korrelációját. Megjegyzendő azonban, hogy a visszaesés és a fogvatartotti létszám alakulásában meghatározó tényező lehet a szigorító büntetőpolitika, amivel a kilátásba helyezett jogalkotói cél, hogy visszatartó erejű büntetések kilátásba helyezésével visszatartsa a bűnelkövetőket.



6. számú ábra: Az oktatás, a munkavállalás, és a visszaesés korrelációja (2013-2017)

Forrás: Börtönstatisztikai Szemle 2020. szám alapján saját szerkesztésű ábra

A vizsgálat alapján megállapítható, hogy amíg az oktatásban résztvevő fogvatartottak száma, enyhe, de folyamatos emelkedést mutat, a fogvatartottaknak pedig átlagosan több, mint a fele vállal munkát, addig a visszaesés – beleértve a visszaesőket, a különös visszaesőket és a többszörös visszaesőket – üteme jóval csekélyebb intenzitású (átlagosan 3,20%), a korreláció tehát gyenge. A jelenlegi reintegrációs modellben alkalmazott programok hatékonyságának empirikus alátámasztása érdekében, kutatásomat a fenti programokban részt vett volt fogvatartottakra is ki kívánom terjeszteni.

4. Reintegrációs problémák

A bűnelkövetői viselkedés megjavításának, illetve a bűnelkövetők nevelésének gondolata a pozitívista kriminálpolitika hatására jelent meg a bv. intézeti reintegrációban¹⁶. A fenti adatokat vizsgálva felmerülhet azonban a kérdés, milyen nevelési intézkedésekkel lehet eredményesen támogatni a reintegrációt? Érdemes azonban először azokat a tényezőket sorra venni, amelyek a szabadságvesztés alatt a reintegráció akadályait képezhetik. Fontos mindenekelőtt megjegyezni, hogy a fogvatartottak szempontjából a totális intézmény egyértelműen nehézséget jelent. A reintegráció és a nevelés kettős célja szempontjából – figyelembe véve, hogy a bv. intézetek nem nevelőintézetek, tehát nem az az elsődleges feladatuk, hogy a korábban csődöt mondott nevelőmunkát itt korrigálják¹⁷ – a személyi állomány számára is konfliktusokkal és küzdelmekkel terhelt¹⁸.

Az egyik ilyen tényező, hogy a szigorodó büntetőpolitika dacára, ha a jogkövető magatartás igénye nem válik a személyiség részévé, a büntetést állandóan alkalmazni kell, hogy legyen visszatartó ereje. Folyamatosan szükség van tehát külső formáló erőre, mivel a társadalmilag elfogadott viselkedés nem internalizálódott¹⁹. A büntetés viselkedésmódosító ereje tehát el fog illanni akkor, ha a büntetéstől való fenyegetettség megszűnik létezni²⁰. A büntetés hatékonyságát hátráltató másik tényező a feltételezett jutalom csábítása, azaz, ha a jutalom ígérete olyan nagy, hogy képes felülmúlni a lehetséges büntetés révén fizetendő árat²¹. A viselkedést büntetéssel szabályozó rendszer tehát akkor fog elbukni, ha a jutalmat nem tudjuk kontrollálni. A harmadik

¹⁶ Lőrincz, 2006. 1-20.

¹⁷ Ruzsonyi, 1997. 82-95.

¹⁸ Fekete, 2019. 131-144.

¹⁹ Zimbardo et al., 2017. 32-38.

²⁰ Skinner, 1953. 69-78.

²¹ Lewitt-Dubner, 2005. 242.

gátló tényező, hogy a büntetés azért lesz kontraproduktív, mert agressziót vagy probléma előli menekülést vált ki. Végül a negyedik akadály lehet, ha nem agressziót, hanem éppen félelmet vált ki a büntetés, ami megakadályozhatja a kívánt és helyes viselkedésmód elsajátítását. Ez a büntetés megélésének passzív módja.²²

Rendkívül fontos hangsúlyozni, hogy az értékválsággal küzdő fogvatartott számára a morális értékek átadása nélkül, kizárólag a büntetés alkalmazásával, az elítélt nem fog rájönni, mi lenne a helyes magatartás, csak arra, hogy mit ne csináljon. A kriminalitás társadalmi kontrolljának követői számára nem csak a kriminogén cselekmények terjedésének megakadályozása, hanem a rendszet látókörébe kerülő deviancia minden formájának megfékezése és megelőzése egyaránt fontos²³. A fentiekben már hivatkozott Erikson-tézis ebben nyújt segítséget.

Erikson pszichoszociális fejlődélméletében az ember társadalmi szocializációjának folyamatát az emberi élet nyolc szakaszára osztotta, minden életszakaszhoz saját krízist társítva. Konceptiójában, amennyiben a kríziseken való túljutás nem jár sikerrel, a személyiség torzul, deformálódik, egészen addig, amíg a krízis feloldására sor nem kerül²⁴. A krízist azonban értékválság előzi meg, ami szükségszerűen deviáns magatartást eredményez²⁵.



7. számú ábra: Erikson pszichoszociális fejlődésmodellje
Forrás: N. Kollár-Szabó, 2004. alapján saját szerkesztésű ábra

²² Zimbardo et al., 2017. 32-38.

²³ MacKenzie, 2006. 220-222.

²⁴ N. Kollár-Szabó, 2004. 29-39.

²⁵ Antalóczy, 2014. 19-27.

Erikson a személyiségfejlődés folyamatában az egészséges személyiség kialakulásához elengedhetetlen ismérveket (bizalom, függetlenségre való képesség, stb.) differenciálta oly módon, hogy meghatározta az egyes életszakaszokra jellemző optimális eredményeket (biztonságérzet, morális értékek kialakulása, elköteleződés, társadalmi hasznosság, stb.). A modell szerinti eredmények elmaradása pedig a személyiség kríziséhez vezethet. A fogvatartotti reintegráció során ezek a krízisek potenciális beavatkozási pontnak tekinthetők. A beavatkozási pontok feltérképezésének szükségességét támasztja alá Gendreau kutatása, amely rögzíti, hogy a bűnelkövetési hajlandósággal szoros kapcsolatot mutat az antiszociális attitűd, a deviáns társadalmi kapcsolat, a korábbi antiszociális viselkedésformák, valamint a rossz családi és szülői kapcsolat. Ebből következően a reintegrációs programoknak a személyiség e területeit is figyelembe kell vennie. Fontos továbbá a fogvatartott szocio-ökonomiai státuszának, azaz a társadalmi-gazdasági állapotának felmérése és a pro-kriminális attitűdjegyének feltérképezése.²⁶

Kijelenthetjük tehát, hogy a kriminogén tényezők kialakulása elsősorban a „berögződött” diszfunkcionális személyiségproblémákra vezethető vissza, amelyek mögött gyakorta a téves kognitív beállítódás, egyes helyzetek szélsőségesen szubjektív értékelése, mások hibáztatása, vagy éppen a helytelen önigazolási modellek²⁷ állnak. Így okkal merülhet fel a kérdés, hogy a bv. intézetek által nyújtott strukturális programok képesek-e valósan hatni annak az elkövetőnek a magatartására, aki a személyiségfejlődési folyamat valamely szakaszában megakadt. A társadalmi visszailleszkedést elősegítő és a visszaesést csökkenő eredményességéhez tehát az elítélt körülményeihez, személyiségéhez, valamint egyéni szükségleteihez igazodó programok szükségesek. Mindez igazolja a szociológiai, a pszichológiai és az egyéb interdiszciplináris társadalomtudományok, de a hit bv. intézetekben való gyakorlásának létjogosultságát is²⁸.

5. A börtönmisszió

A treatment-ideológia és a pedagógiai optimizmus alkalmazása azonban továbbra sem garantálja a bűnismétlés elkerülését²⁹. A börtönmisszió kiemelt szerepét az indokolja, hogy oly módon segíti elő a morális szembesülést és normalizálja a bv. intézeten belüli kapcsolatokat, hogy az ezt kiváltó erkölcsi tézisek internalizálódnak. A szociológia, a pszichológia vagy éppen a szociálpszichológia eszközeire építő programok valóban alkalmasak tehát a megfigyelésre, az ok-okozati összefüggések felmérésére, a döntések következményeinek vizsgálatára, és ezek fogvatartottal történő megértetésére, azonban

²⁶ Gendreau, et. all. 1992. 27-29.

²⁷ Borbíró, 2014. 13-27.

²⁸ Dowden-Andrews, 1999. 21-24.

²⁹ Lőrincz, 2018. 28.

– külső formáló erőként – önmagukban nem képesek teljes gyógyulásra vezetni az embert³⁰. Joggal merülhet fel tehát a kérdés, vajon tudja-e, s ha igen, mennyiben alkalmas a viselkedés és a börtönbeli kapcsolatok normalizálására a vallásgyakorlás, és javítható-e a fogvatartott magaviselete, „börtöntűrő-képessége”.³¹

Előzetes feltevésem szerint a hit átformálja a helytelenül rögzült gondolkodásmódot és segíti a társadalomba való visszavezetést, mindezt komplex, jól strukturált korrekciós viselkedésterápia nélkül. Tekintettel arra, hogy a hitélet a „személyiség mélyéig hatol”, képes felülmúlni a rosszul rögzült szokásokat, valamint a pro-kriminális attitűdöt, a visszaesés kockázatát pedig jelentősen csökkentheti, vagy meg is szüntetheti azt. A megtérést az Ószövetség két héber szóval, a „*naham*”, azaz a megbánni, valamint a „*sub*”, azaz a visszafordulni kifejezéssel jellemez, az Újszövetség a görög „*metanoia*”, valamint az „*episztofé*” szavakkal írja körül. Amíg előbbi annak az igazságnak a felismerése, hogy Krisztus hiányzott az ember életéből, utóbbi ennek a felismerésnek a gyakorlati átültetését jelenti³². A megtérés magatartást formáló jellegéről Pál apostol ír: „és ne igazodjatok e világhoz, hanem változzatok meg értelmetek megújulásával, hogy megítélhessétek: mi az Isten akarata, mi az, ami jó, ami neki tetsző és tökéletes”³³.



8. számú ábra: Alternatív reintegrációs modell

Forrás: <https://seehaus-ev.de/seehaus-leipzig/haeufige-fragen/>³⁴ alapján saját szerkesztésű ábra

³⁰ Rapolyai, 2013. „Amikor a tékozló „magában száll”. A megtérés és a pszichológia. MegTérés hitmélyítő konferencia előadás

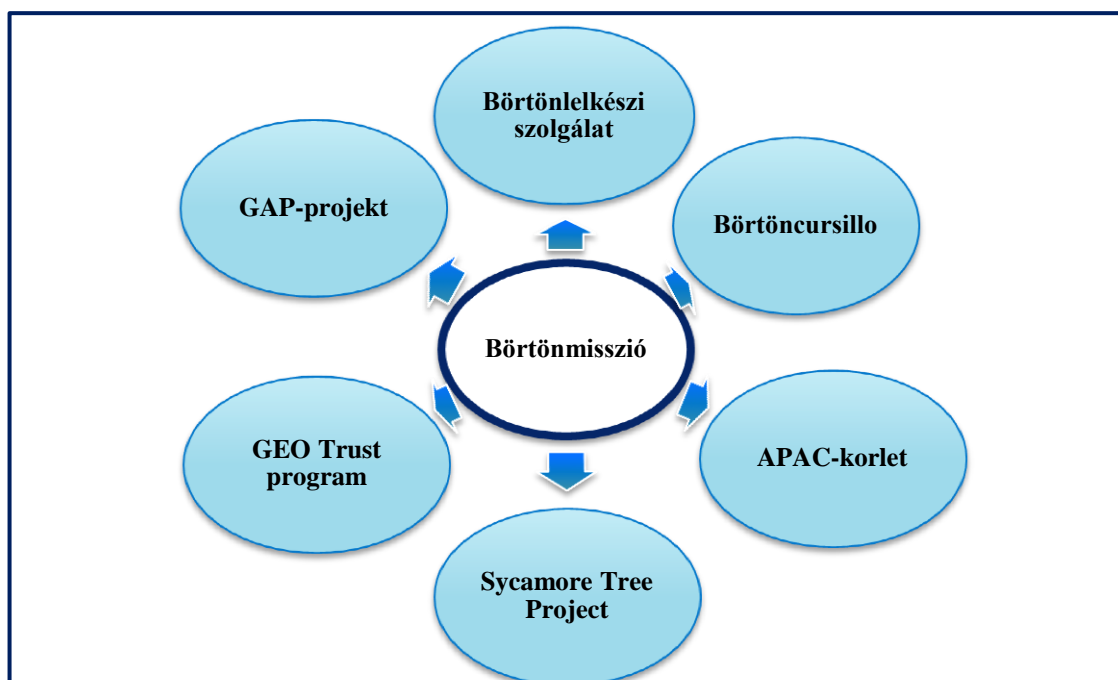
³¹ Kiss, 2017. 31-50.

³² Fabinyi –Tóth, 2013. 122.

³³ Biblia, Pál apostol Rómabeliekhez írt levele 12:2

³⁴ <https://seehaus-ev.de/seehaus-leipzig/haeufige-fragen/> (Letöltve: 2021.07.02)

A hagyományos visszailleszkedést segítő programok, valamint a lelki gondozásra építő reintegrációs programok látszólag ugyanazon, vagy hasonló eredményeket képesek produkálni azzal a nem elhanyagolható különbséggel, hogy utóbbi esetében a sikeres visszailleszkedést az internalizáció biztosítja. A reintegráció folyamata tehát mindkét eszközzel megindulhat, a fogvatartottak végigmehetnek a szocializációs folyamatokon azzal a céllal, hogy elsajátíthassák a társadalmilag elfogadott normákat és viselkedésmintát³⁵. A reintegráció azonban kizárólag akkor lehet hosszú távon is sikeres, ha az elsajátított elvek – kilépve az ideológia mezejéből – internalizáció útján belső meggyőződéssé válnak. Az egyház és a civil szervezetek által folytatott börtönmisszió meglehetősen diverzifikált, több figyelemre méltó projekttel tudja támogatni a bv. intézetek reintegrációs modelljét³⁶.



9. számú ábra: Börtönmissziós tevékenységek

Forrás: Saját szerkesztésű ábra

A 9. számú ábrában jelzett projektek sorából érdemes kiemelni a *Sycamore Tree Projectet*, azaz a *Zákeus programot*, amely a helyreállító igazságszolgáltatás biblikus modellje. Ennek keretében az áldozatok és a családtagjaik, valamint a bűnelkövetők az elszenvedett bűncselekményt közösen dolgozzák fel a megbocsátás és a jóvátétel eszközével. A program célja tehát annak megvalósítása, amelyre a formális igazságszolgáltatási rendszer nem képes, az elkövetők morálisan szembesülnek a bűncselekmény következményeivel, valamint annak az áldozatra és a társadalomra

³⁵ Antalóczy, 2014. 19-27.

³⁶ Vári, 2008. 48-61.

gyakorolt hatásaival³⁷. Ezen a ponton fontos megjegyezni, hogy a program egyik előnye abban áll, hogy megteremti az elkövető és az áldozat közötti konfliktus feloldásának lehetőségét. Az átélt bűncselekmény közös feldolgozása pedig kétségkívül hozzájárulhat a visszailleszkedéshez³⁸. Hasonló előnnyel bír a mediáció is, éppen ezért annak szabadságvesztés ideje alatti alkalmazása fordulatot hozhat a visszaesési statisztikában.

A társadalomba való visszavezetés, másképpen társadalmi visszafogadás ugyanis többirányú erőfeszítéseket kíván. Így fontos a börtönből szabaduló személy hozzáállása (bűnismétlés elkerülése iránti igény, megbánás, stb.), de éppúgy elengedhetetlen a környezet visszafogadó, megbocsátó reakciója is³⁹. Azzal azonban, hogy az állam a felek között fennálló, a büntetőjog és a büntetés-végrehajtás látószögébe került konfliktust kivonta a társadalom hatóköréből, elvonta a közösségtől annak lehetőségét is, hogy a megbillent jogrendet maga állítsa helyre, a sértett pedig elvesztette annak lehetőségét, hogy részt vegyen a konfliktus feloldásában⁴⁰.

A több mint húsz éve működő nemzetközi projekt célja éppen a helyreállító igazságszolgáltatás támogatása úgy, hogy elősegíti az elkövető és az áldozat közötti kommunikációt, hogy megindulhasson a gyógyulás folyamata és a megbékélés. A foglalkozások során sor kerül a bűncselekmény elkövetési okainak feltárára, a felelősség és megbocsátás megvitatására, a szégyenből és a büntudatból származó nehézségek megvitatására, valamint a bűncselekménynek az elkövetőre, az áldozatra és a társadalomra gyakorolt hatásai felmérésére. A képzést reintegrációs szervezetek, valamint keresztény lelkészek, pásztorok vezetik. A program során a fogvatartottaknak lehetőségük van arra, hogy visszaállítsák a bűncselekmény elkövetését megelőző állapotot⁴¹. A bv. intézetek felelőssége tehát kettős természetű: egyfelől egyensúlyt kell teremtenie az állam büntetőhatalmának érvényesítése, valamint az érintett személy alapvető jogainak tiszteletben tartása között, és törekednie kell a társadalom védelmének és biztonságának garantálására. Utóbbi feladata keretében kell mindenkor törekednie arra, hogy optimális reintegrációs modell kidolgozásával visszatartsa a fogvatartottat a bűnismétléstől. Ebben rejlik a büntetés-végrehajtás preventív funkciója, tehát nemcsak a már megtörtént, hanem a jövőbeni bűncselekményektől is védenie kell a társadalmat⁴².

³⁷ <http://www.mbba.hu/index.php/zakeus-program> (Letöltve: 2021.07.02)

³⁸ Resch, 2014. 17-20.

³⁹ Kerezsi, 2011. 103.

⁴⁰ Christie, 1991. 149.

⁴¹ <http://www.mbba.hu/index.php/zakeus-program> (Letöltve: 2021.07.02)

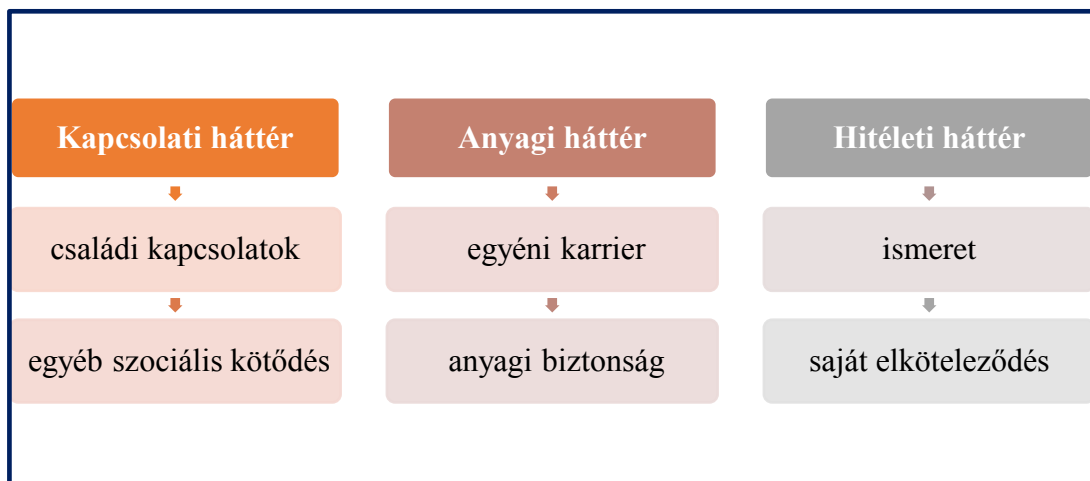
⁴² Koósné, 2015. 243.

6. Kutatási módszer

Szekunder kutatásom során a jelenlegi hazai és nemzetközi reintegrációs politikát, valamint az ezzel összhangban kialakított reintegrációs stratégia hatását vizsgálom a bűnismétlésre vonatkozóan, számos hazai és nemzetközi szakirodalom alapján (Earl, 2001). Primer kutatásomban a hazai bv. intézetek aktuális reintegrációs tevékenységét kívánom megismerni. A kutatási program keretében többek között a bv. intézetek reintegrációs szerepvállalásra, reintegrációs tevékenységük körének vizsgálatára, valamint ezek bűnismétlésre gyakorolt hatásainak elemzésére kerül sor. Kutatásomat kvalitatív terepkutatás társadalomtudományi eszközével kívánom megvalósítani. Tekintettel arra, hogy a társadalomtudományi folyamatok átfogó vizsgálatára a legalkalmasabb megfigyelési eszköz a narratív mélyinterjú, a kutatásom során mélyinterjú elkészítését helyeztem kilátásba, amelyet kérdőív alkalmazása egészít ki.

10. számú ábra: A mélyinterjú vizsgálati területei

Forrás: Saját szerkesztésű ábra

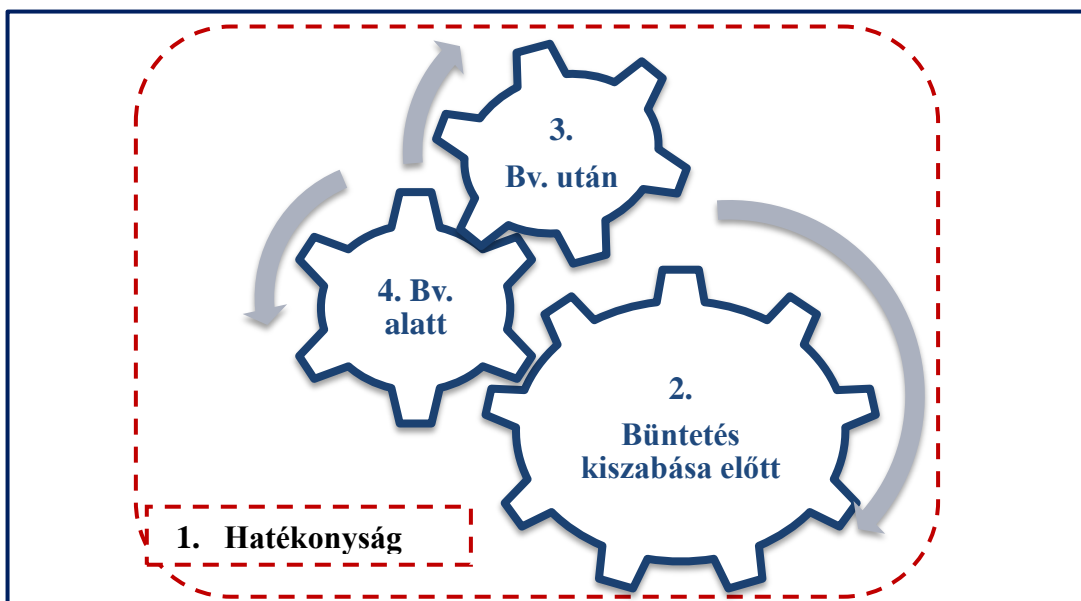


A családi- és baráti kapcsolatokat, valamint a szociális kötődés felmérését az indokolja, hogy e kapcsolatok hiánya megfelelően igazolhatja az integrációs zavar létét. A mélyinterjú az interjúalanyok munkavállalási helyzetét is vizsgálja, tekintettel arra, hogy a munkanélküliség állapota, valamint a stabil anyagi helyzet hiánya hozzájárulhat a mentális zavarok kialakulásához, így a későbbi bűnismétlés elkövetésének kiváltó tényezője lehet⁴³. A mélyinterjú harmadik kutatási területe az aktív hitgyakorlás megélésére vonatkozik, annak vizsgálata céljából, hogy a hitre jutás (megtérés) valóban a legalkalmasabb eszköze lehet-e a bűnismétlés megakadályozásának.

Annak érdekében, hogy az előzetes feltételezés alapjául szolgáló keresztény hitre jutás bűnmegelőzésben való magas hatékonysági foka megfelelő alátámasztást nyerjen, a kérdőív alanyainak életrészeit három fejezetre, úgymint a büntetés kiszabását megelőző, a büntetés végrehajtás alatti, valamint a szabadulást követő élethelyzet kerül

⁴³ Urbán, 2007. 70-89.

vizsgálatra. A kérdőív I. tervezett fejezete a büntetés kiszabását megelőző életszakaszt vizsgálja, így a családi, a baráti és az egyéb szociális kapcsolatokat, de kitér a munkavállalás lehetőségére és az anyagi helyzet feltérképezésére is, valamint a büntetést megelőző hitéletet is górcső alá veszi. A II. fejezet a büntetés ideje alatti körülményeket, azaz a szabadságvesztés büntetésének adatait, a büntetés ideje alatti szociális kapcsolatokat, valamint a bv. intézetek bűnmegelőzési programjait és azok vélt hatékonyságát vizsgálja. A kérdőív e fejezetének további releváns részét jelenti a megtérésélmény és a megtérés hatására bekövetkezett élethelyzet (pl. magatartás) vizsgálata. A kérdőív III. fejezete a szabadulást követő élethelyzetet vizsgálja, különös tekintettel a társadalmi kapcsolatokra, a munkavállalásra, valamint a hitéletre.



11. számú ábra: A mélyinterjúk felépítése

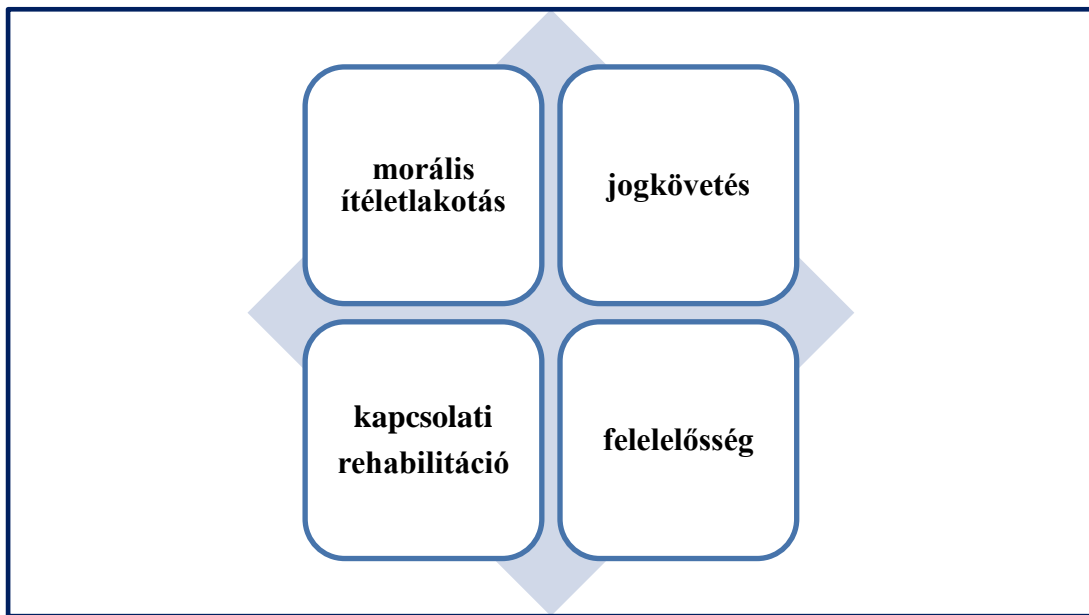
Forrás: Saját szerkesztésű ábra

7. Várt eredmények

Kutatásomat 2019-ben három volt fogvatartottal készített mélyinterjú előzte meg. A kutatás célja az volt, hogy felmérje az általános bűnmegelőzési programok és a megtérés bűnmegelőzésben való szerepét, valamint a börtönmissziós munka hatékonyságát. A megelőző kutatásban két volt fogvatartott, így Száva Lajos, a '90-es évek szervezett bűnözésének hazai vezéralakja és a fegyveres rablásért közel 30 év szabadságvesztésre ítélt Boros Lajos működött közre. Az interjúalanyok a szabadságvesztés ideje alatt részt vettek egyházi közreműködésben szervezett reintegrációs programokon, megtértek, jelenleg pedig (szabadulásukat követően) valamennyi interjúalany aktív börtönmissziós tevékenységet végez azzal a céllal, hogy a

hozzájuk hasonló helyzetben lévő fogvatartottak felé szolgáljanak, segítsék a bv. intézetet a bűnmegelőzés előmozdításában⁴⁴.

A társadalmi visszailleszkedés folyamatában a morális vetület nem elhanyagolható, hiszen az egyén viselkedését meghatározó érzelmi tényezők (ún. affektív mozzanatok) hatására az ugyanazon, vagy egymáshoz nagyon hasonló jelenséget eltérő reagálási képesség jellemezhet. Morális dimenzió nélkül tehát az egyén magatartása rendszerint a fennálló affektív állapothoz igazodik⁴⁵. Ennek megfelelően, az ismételt bűnelkövetés megfékezését és a reintegrációt célzó viselkedés-korrekciós törekvések nem jelenthetnek hosszú távú megoldást a bv. intézetek számára.



12. ábra: Interdiszciplináris programok várt reintegrációs hatásai

Forrás: Saját szerkesztésű ábra

8. Összefoglalás

A cikkben szereplő, a megelőző kutatásban részt vett volt fogvatartottak társadalmi visszailleszkedését vizsgálva kijelenthetjük, hogy a hagyományos reintegrációs programokon túlmutató börtönmissziós programoknak döntő jelentősége van a társadalmi visszailleszkedésben. A reintegráció hagyományos bv. intézeti eszközökkel való előmozdításának alacsony hatásfoka feltételezhetően annak a számlájára írható, hogy a társadalmi normák betartatása iránti igény társadalmilag nem elfogadott gondolkodási metódusokkal találkozik, melyek az életkor előrehaladtával egyre

⁴⁴ Boros, 2017. 148.

⁴⁵ Nagy, 2010. 19-20.

intenzívebb módon válnak autonóm magatartásbefolyásoló tényezővé. Ebből következőn a környezet befolyásoló képessége folyamatosan csökken. A tudásra épülő bv. intézeti reintegráció tehát figyelmen kívül hagyja a morális ítéletalkotás helyes kiépítésére való nevelést. Ezzel szemben az interdiszciplináris eszközök, különös tekintettel a börtönmisszióra, alkalmasak lehetnek a morális viselkedés helyreállítására, biztosítva ezzel a társadalmi normák – vagy az azt meghaladó társadalmi elvárások – teljesülését. A börtönmissziós tevékenység képes továbbá a horizontális (ember – ember közötti kapcsolati viszony) és vertikális lelkiismeret (ember – Isten közötti kapcsolati viszony) helyreállítását elősegíteni. Ezen a ponton fontos megjegyezni, hogy a vertikális lelkiismereti szervesen kapcsolódik a horizontális lelkiismereti stádiumhoz oly módon, hogy a horizontális kapcsolatokat érintő döntési pontokat átmetszi a horizontális lelkiismereti. A személyiség sajátosságaiból vagy éppen a rosszul rögződött gondolati metódusokból származó egyéni döntések tehát megtörhetnek a vertikális lelkiismeret dimenziójában (Németh, 2012).

Kierkegaard, dán filozófus az ember személyiségfejlődési folyamatát egy-egy vezérmotívum mentén szerveződő döntések sorozataként írja le. Tézisében az egyén – legyen szabad, vagy fogvatartott – ezeket a döntéseket három elv mentén hozhatja. Amíg az *esztétikai fázisban* a döntések az érdekes-unalmas jellemzők kettőseként írhatók le, addig az ezt követő *etikai stádium*, amelyben megjelenik a jó és a rossz morális megkülönböztetése. Ez a fázis Kierkegaard érvelésében akkor ér véget, amikor az egyén rádöbben, hogy a morális jónak az ember nem tud maradéktalanul megfelelni, a morális törvény tehát elítél. A morális elveknek tehát nem csak internalizálódniuk kell, el is kell jutni az emberi gyengeség határáig, ahol a hit kezdődik.⁴⁶ Természetesen a hagyományos elvek mentén szerveződő reintegráció, azaz a munkáltatás és oktatás korántsem tekinthető szükségtelen szabadidős tevékenységnek – hiszen képes előmozdítani a visszailleszkedés sikerét – internalizáció nélkül azonban eredménytelen. A bv. intézetek bűnmegelőzési szerepvállalása tehát kizárólag akkor lehet sikeres, ha az elsajátított elvek kilépve az ideológia mezejéből, internalizáció útján belső meggyőződéssé válnak. Mivel a fogvatartottak csaknem minden döntésének van reintegrációs vonatkozása, így reintegrációs döntések rendszeréről beszélhetünk. Összességében kijelenthetjük, hogy a személyiségfejlődésre építő társadalmi visszailleszkedés tervezése és annak reintegrációs célrendszerbe való integrálása, illetve az innovációs stratégia biztosíthatja a sikeres reintegrációs modell realizálását.

⁴⁶ Soren Kierkegaard (1945): Stádiumok az élet útján. 2009. évi újított kiadás. Jelenkor kiadó, Pécs, 2009., ISBN: 978-963-676-473-9

Felhasznált irodalom

Antalóczy Péter (2014): A vallás szerepe a fogvatartottak reszocializációjában. *Börtönügyi Szemle*, 33. évfolyam, 4. szám, pp. 19-27.

Biblia – Magyar Bibliatársulat, Kálvin János Kiadó, 2006. évi kiadás, Budapest

Borbíró Andrea (2014): Megállítható-e a forgóajtó? A bűnisméltés-megelőző programok lehetőségei. In: Hack Péter – Koósné Mohácsi Barbara (szerk.): Emberek őrzője. Tanulmányok Lőrincz József tiszteletére. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 13-27.

Boros Lajos (2017): Rácsok mögött szabadon. Harmat Kiadó, Budapest

Christie, Nils (1991): A fájdalom korlátai. Budapest, Magvető Könyvkiadó

Di Blasio Barbar (2013): Gondolatok a börtönszínházról. *Börtönügyi Szemle*, 2013/3. 29-38.

Dowden, Craig – Andrews, Donald A. (1999): What Works in Young Offender Treatment: A Metanalysis, Forum on Corrections Research, Office of Justice, Canada, 21-24.

Duff, R. A. (2001): Punishment, Communication and Community. Oxford University Press, Oxford.

Gendreau, Paul – Goggin, Claire – Chanteloupe, Françoise (1992): The Development of Clinical and Policy Guidelines for the Prediction of Criminal Behavior in Criminal Justice Settings. University of New Brunswick, Public Safety Canada, 27-29.

Fabinyi Tibor – Tóth Sára (2009): Irányváltás. Luther Kiadó, Budapest

Fekete Márta (2019): A motiválás kommunikációs megközelítése a büntetés-végrehajtási intézetekben: *Magyar Rendészet*, 2019/1. 131-144.

Kerecsi Klára (2011): Konfrontációs és kiegyezés, a helyreállító igazságszolgáltatás szerepe a közpolitikában. Budapest, MTA Doktori Értekezés

Kiss Gábor (2017): „Nem az egészségeseeknek kell az orvos, hanem a betegeknek”. I. rész, *Börtönügyi Szemle*, 2017/2, 31-50.

Koósné dr. Mohácsi Barbara (2015): A szabadságelvonás határai. Helyettesítő intézmények és alternatív szankciók a magyar és a német jog összehasonlításának tükrében. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest

Lewitt, S.D – Dubner, S.J. (2005): Freakonomics: A rogue economist explores the hidden side of everything. New York, HarperCollins

Lőrincz József (2006): A „nevelés-gondolat” a XX. századi hazai börtönügyben – jogászai szemmel. *Börtönügyi Szemle*, 25. évfolyam, 3. szám, 1-20.

Lőrincz József (2018): A büntetés-végrehajtási tudomány fejlődésvázlata hazánkban. *Börtönügyi Szemle* 2018/1. 28.

MacKenzie, L. Doris (2006): *What Works in Corrections: Reducing the Criminal Activities of Offenders and Delinquents*. Cambridge University Press, Cambridge, 220-222.

McCold, Paul (2003): A helyreállító igazságszolgáltatás elmélete és gyakorlata. In: Herczog, M. (ed): *Megbékélés és jóvátétel. Család, Gyermek, Ifjúság KH*, Budapest

Nagy Henriett (2010): A képesség-alapú érzelmi intelligencia modell érvényességének empirikus elemzése. Eötvös Loránd Tudományegyetem, Pedagógiai és Pszichológiai Kar, Pszichológiatudomány Doktori Iskola, Doktori értekezés, 19-20.

N. Kollár Katalin – Szabó Éva (2004): *Pszichológia pedagógusoknak*. Osiris Kiadó, Budapest, 29-39.

Pálvölgyi Ákos (2014): A társadalom részvételének szükségessége a büntetés-végrehajtásban (reszocializáció, reintegráció). *Büntetőjogi Szemle* 2014/2., 77-84.

Schmehl János (2015): A neveléstől a reintegrációig: a fejlődés útja a legjobb gyakorlatok tükrében. *Börtönügyi Szemle* 2015/1. 1-4.

Resch, Katharina (2014): *Facilitating the Sycamore Tree Programme, Programme by Prison Fellowship for restorative justice in prisons. Building Bridges, Criminal Justice Programme of the European Union, JUST/2013/JPEN/AG/4479*, 17-20.

Ruzsonyi Péter (1997): Új megközelítés. A konstruktív életvezetés megalapozásának korrekciós-pedagógiai rendszere. *Börtönügyi Szemle*, 16. évf. 4. sz. 82–95.

Skinner, B.F (1953): Some contributions of an experimental analysis of behavior to psychology as a whole. *American Psychologist*, 8, 69-78.

Szakolczai Lóránt (2015): A bv. gazdasági társaságok társadalmi elfogadtatása, egysége és annak arculati megjelenítése. *Börtönügyi Szemle*, 2015/1. 42-50.

Tapolyai Emőke (2013): Amikor a tékozló „magában száll”. A megtérés és a pszichológia. *MegTérés hitmélyítő konferencia előadás*

Urbán Éva Izabella (2007): A környezet befolyásoló hatása a szorongás kialakulásában, állandósulásában. *Új Pedagógiai Szemle*, 57. évf., 1. szám, 70-89.

Vári Krisztina (2008): A börtönlelkészség hét éve Magyarországon. *Börtönügyi Szemle*, 2008/1. 48-61.

Vári Krisztina (2018): Az intézeti vallásgyakorlás szerepe a reintegrációs folyamatokban. *Börtönügyi Szemle*, 2018/3. 93-103.

Zimbardo, Philip – Johnson, Robert – McCann, Vivian (2017): *Pszichológia mindenkinek*. Libri Kiadó. Budapest, 32-38.

Melléklet

M.1. – Fogva tartás jellege szerinti megoszlása

<i>Fogva tartás jellege</i>	<i>2016</i>	<i>2017</i>	<i>2018</i>	<i>2019</i>
<i>Elítéltek</i>	13 633	13 265	13 038	12 918
<i>Letartóztatottak</i>	3 803	3 603	2 694	2 709
<i>Egyéb</i>	222	475	571	707
<i>Összesen</i>	17 658	17 343	16 303	16 334

M.2. – Visszaeső elkövetők és az összes elítélt száma

<i>Év</i>	<i>2016</i>	<i>2017</i>	<i>2018</i>	<i>2019</i>
<i>Első büntényes</i>	8863	8411	7649	7351
<i>Visszaesőnek nem minősülő bűnismétlő</i>	535	822	1012	1127
<i>Visszaeső</i>	2194	1804	1399	1239
<i>Többszörös visszaeső</i>	2851	2992	2989	2963
<i>Erőszakos többszörös visszaeső</i>	362	419	442	449
<i>Különös visszaeső</i>	1746	1938	2022	2051
<i>Összesen</i>	16551	16386	15513	15180

M.4. – Oktatásban résztvevő elítéltek száma

<i>Tanév</i>	<i>Oktatásban résztvevők száma (fő)</i>
<i>2015/2016</i>	3195
<i>2016/2017</i>	2940
<i>2017/2018</i>	2943
<i>2018/2019</i>	3022
<i>2019/2020</i>	3146

M.5. – Oktatásban résztvevő fogvatartottak száma a képzés jellege szerint

<i>Tanév</i>	<i>Általános iskola (fő)</i>	<i>Középiskola (fő)</i>	<i>Szakképzés (fő)</i>	<i>Felsőfokú (fő)</i>	<i>Összesen(fő)</i>
<i>2015/2016</i>	1 016	967	1 156	56	3 195
<i>2016/2017</i>	909	1 218	770	43	2 940
<i>2017/2018</i>	821	1 252	828	42	2 943
<i>2018/2019</i>	831	1 193	969	29	3 022
<i>2019/2020</i>	856	1 242	1 024	24	3 146

M.6. – Foglalkoztatásba bevont fogvatartottak száma

<i>Foglalkoztatottak (fő)</i>	2016	2017	2018	2019
Létszám	8 631	8 794	7 709	7 897

M.7. – A kiemelt reintegrációs programokban való részvétel és a visszaeső elkövetők számának alakulása

<i>Év</i>	2016	2017	2018	2019	2016
<i>Oktatásban résztvevők száma</i>	2940	2943	3022	3146	2940
<i>Munkavállalással foglalkoztatottak száma</i>	8631	8794	7709	7897	8631
<i>Visszaesések száma</i>	7153	7153	6852	6702	7153

THE ROLE OF CORRECTIONAL FACILITIES IN CRIME PREVENTION

Effectiveness of educational strategy in reintegration

In the justice system of a well-functioning society, the rule of law criminal builds on the concept of punishment as well as on reintegration. In the so formed multi-pole justice system the mainstream-type reintegration policy becomes more and more outdated. All this has called for a new ground-based approach to life that no longer stops the horizon of the traditional competence development activity and which does not primarily see the success of reintegrating into society in corrective behavior therapy. By developing the new-based approach, the focus of reintegration is increasingly shifting towards internalization supported by interdisciplinary sciences towards personality development processes, respectively its horizon is increasingly extended to the system of social relations.

In the social reintegration it is essential for the long-term effectiveness of widening the reintegration approach, rethinking the strategy, the use of reintegration programs based on interdisciplinary literature and empirical results, motivating participatory intent. In the reintegrations policy the integrated behavioral correction programs undoubtedly support binding to social values, however the crime statistics call up the attention of DC (Department of Corrections) to current reintegration directives, program adaptation to programs that promote moral confrontation with the consequences of the crime.

IGNÁCZ GYÖRGY

Büntető Eljárásjogi és Büntetés-végrehajtási Jogi Tanszék

Témavezető: dr. Hack Péter tanszékvezető egyetemi tanár

A MÉRTÉKES INDÍTVÁNYOK HATÉKONYSÁGA A TÖRVÉNYSZÉKI KÁBÍTÓSZERES ÜGYEKBEN

A kutatás elméleti háttere

A büntetőeljárásról szóló 2017. évi XC. törvény (továbbiakban: Be.) egyik célkitűzése a terhelti együttműködés szerepének erősítése, és ezzel az ügyek hatékony és időszerű elintézésének elősegítése. Az egyik eszköz ennek a jogalkotói célnak a megvalósítására a mértékes indítvány: a Be. 422. § (3) bekezdése szerint az ügyészség a vádiratban indítványt tehet a büntetés vagy intézkedés mértékére vagy tartamára arra az esetre, ha a terhelt az előkészítő ülésen a bűncselekmény elkövetését beismeri. Ha az ügyészség a vádiratban nem tett ilyen indítványt, azt az előkészítő ülésen a vádismertetéssel egyidejűleg pótolhatja [Be. 502. § (1) bekezdés].

A mértékes indítvány célja, hogy a terheltet beismerésre motiválja. Ezt a célt a törvény miniszteri indokolása úgy fogalmazza meg, hogy az ügyészi indítvány az előkészítő ülésen való „*egyezség kialakítását támogatja*”.¹ Elek Balázs szerint a törvény arra ad lehetőséget, hogy az ügyész érdemben honorálja a terhelti együttműködést, ennek keretében a beismerő vallomást, és az eljárási szereplők ne legyenek érdekeltek az eljárás elhúzásában.² A vádlott beismerésének és a tárgyalásról való lemondásnak az „ellentételezése” az, hogy a Be. 565. § (2) bekezdése értelmében a bíróságot a mértékes indítvány felülről köti: a vádlott abban a tudatban mérlegelheti a lehetőségeit, hogy a mértékes indítványban megjelölnél súlyosabb szankciót nem alkalmazhat vele szemben a bíróság.

A vádlottat tehát alkupozícióba helyezi az eljárási törvény: a beismerő nyilatkozatért és a tárgyalásról lemondásért cserébe enyhébb szankciót helyez kilátásba az ügyész, és ennél súlyosabbat a bíróság nem is szabhat ki.³ A megegyezést a törvény azzal is segíti, hogy a bíróság tagjai kérdezhetnek az ügyésztől, és az ügyészhez intézendő kérdésre a vádlott és a védő indítványt tehet [Be. 502. § (6) bekezdés]. Ilyen módon arra is lehetőség van, hogy a büntetés mértékével kapcsolatos ügyészi állásponttal

¹ A büntetőeljárásról szóló 2017. évi XC. törvény indokolása, online hozzáférés a 422. §-hoz fűzött indokoláshoz: uj.jogtar.hu/#doc/db/4/id/A1700090.TVI/lr/422/

² Polt 2018. online hozzáférés az 502. §-hoz fűzött magyarázathoz

³ Gácsi 2018. 283.

kapcsolatban tegyenek fel kérdéseket az erre jogosultak.⁴ Ezen jellemzők alapján a mértékes ügyészi indítvány megfeleltethető az angolszász jogrendszerekben a vádalku egyik típusaként ismert *sentence bargainingnek*. Ilyenkor az ügyész nem a tényállást vagy a vád tárgyává tett cselekmény minősítését módosítja a vádlott javára, hanem a büntetéskiszabás keretében ajánl fel kedvezményt.⁵

A vádalku a felek kompromisszumkészségére épít.⁶ Akkor tud megfelelően funkcionálni, ha a vádlott együttműködését a hatóságok valódi engedményekkel honorálják – vagyis enyhébb büntetést szabnak ki vele szemben.⁷ A vádlott akkor bízhat ebben, ha a mértékes indítvány és az általános szabályok szerint megtett ügyészi indítvány összehasonlításából egyértelműen kitűnik számára, hogy a mértékes indítványban írt szankció ténylegesen, érdemben kedvezőbb.

A mértékes indítvány azt is jelzi, hogy az ügyésznek mennyire fontos az ügy gyors befejezése. Az ügyész érdekei nagyrészt egybeesnek a bíróság érdekeivel: a tehermentesítés, az eljárás gyorsítása és a bizonyítási nehézségek elkerülése az ügyész számára ugyanúgy pozitív végkimenetelt jelent, mint a bíróság számára.⁸ A tehermentesítést külön is ki kell emelni, hiszen az ügyész is részt vesz a tárgyalásokon, így a tárgyaláshoz való jogról történő vádlotti lemondás érdemben csökkenti az ügyészség munkaterhét is. Mivel a megegyezéssel járó eljárásokban a jogorvoslati jogosultság tényleges gyakorlása elenyésző⁹, a munkateher csökkenése a másod- és harmadfokú eljárásokban is jelentkezik. Az ügyészség az áldozatvédelmi szempontokat sem hagyhatja figyelmen kívül.¹⁰ Ebben az összefüggésben azt kell szem előtt tartani, hogy a tárgyalás elmaradása folytán elkerülhető a másodlagos viktimizáció, amely szempont különösen a szexuális bűncselekmények áldozatai esetében érvényesítendő.¹¹

Az ügyészi gyakorlatot a büntetőbírósági eljárásban folytatandó joghátrány-indítványozási és fellebbezési gyakorlat egyes kérdéseiről szóló 1/2018. (VI. 30.) LÜ h. körlevél (továbbiakban: Körlevél) alakítja.¹² Ennek 2. pontja azt fejt ki, hogy a mértékes ügyészi indítvány „*az általános joghátrány-kiszabási indítványhoz – illetve ezen belül az ügyész által megfelelőnek tartott konkrét tartamhoz, mértékhez – képest csupán annyiban térhet el, amennyiben az ügyésznek szükségszerűen enyhítő körülményként kell értékelnie a terhelt beismerő vallomását*”. A Körlevél a

⁴ Polt 2018. uo.

⁵ Pápai-Tarr 2011.

⁶ Nagy 2007. 40.

⁷ Herke 2008. 104.

⁸ Herke 2008. 58., 66.

⁹ Fantoly 2012. 125.

¹⁰ A bűncselekmények áldozatainak jogaira, támogatására és védelmére vonatkozó minimumszabályok megállapításáról és a 2001/220/IB tanácsi kerethatározat felváltásáról szóló 2012. október 25-i 2012/29/EU Irányelv (9) preambulumbekzdése célként rögzíti, hogy a bűncselekmények áldozatait meg kell védeni a másodlagos és az ismételt áldozattá válástól, a megfélemlítéstől, valamint a megtorlástól. Az (53) preambulumbekzdés szerint ezt a célt többek között az áldozat büntetőeljárásban való részvételének korlátozásával is el lehet érni.

¹¹ Herke 2008. 67.

¹² ugyeszseg.hu/pdf/korlevelek/1-2018%20luh.pdf

továbbiakban a beismerő vallomás nyomatékáról értekeznek, megállapításai a bírói gyakorlatban kidolgozott elvekkkel többnyire egybevágóak.¹³ Kritikával lehet azonban illetni a Körlevél azon megállapítását, amely szerint

„[j]elentős tárgyi súlyú bűncselekmények esetében, különösen, ha több, nyomatékos súlyosító körülmény állapítható meg, a beismerés ténye csak csekély mértékben (adott esetben egyáltalán nem) mérsékelheti a joghátrányt, illetve ugyanez a helyzet a társadalomra csak igen kis mértékben veszélyes cselekményekkel összefüggésben is, amikor – figyelemmel az esetlegesen fennálló egyéb enyhítő körülményekre – beismerő vallomás híján is igen enyhe joghátrány indítványozása látszik indokoltnak.”

Ilyen büntetékiszabási megfontolás az 56. BK véleményben nem jelenik meg, és a bírói gyakorlatban sem érvényesül egységesen.¹⁴ A 15. számú Irányelv ugyan rögzítette, hogy *„a törvény szigorát kell alkalmazni az élet elleni vagy azt veszélyeztető, különösen súlyos bűncselekmények elkövetőivel szemben”*, de arról nem szólt, hogy a beismerő vallomást ilyen bűncselekmények esetén ne lehetne – akár nyomatékos – enyhítő körülményként értékelni.

A Körlevél rendelkezéseiből egyebekben az tűnik ki, hogy a mértékes indítvány megegyezhet az ügyész által az általános szabályok szerint lefolytatott eljárásban indokoltnak tartott szankcióval. Ezt a Körlevél úgy fogalmazza meg, hogy ha a beismerés ténye nem mérsékelheti a joghátrányt, vagy az ügyész az általános szabályok szerint tett indítványában már figyelembe vette a beismerés tényét, a mértékes indítvány nemében nem tér el az általános indítványtól, és az ügyész az általa egyébként is megfelelőnek tartott konkrét mértéket, tartamot közli az előkészítő ülésen.

A Körlevél tehát az ügyészi gyakorlatot abba az irányba kívánja terelni, hogy kizárólag a beismerés tényét értékelje az ügyészség a mértékes indítványban, az előkészítő ülésen tett beismerő vallomásból származó az az előny, hogy a tárgyalás és a bizonyítási eljárás lefolytatása is elkerülhető, nem jelenik meg. Ez arra vezethet, hogy a mértékes indítvány és az általános szabályok szerint megtett szankcióalkalmazási indítvány ugyanazt a szankciótípust tartalmazza, ami a védelem számára nem nyújt információt arról, valójában milyen mértékű kedvezményt tud elképzelni az ügyész. Ilyen esetben is alappal feltételezhető, hogy a bíróság nem fog súlyosabb szankciót alkalmazni az általános szabályok szerint megtett ügyészi indítványban megjelölt büntetési nemnél vagy intézkedésnél. Ha ez a szankció a vádlottnak elfogadható, ahhoz is igazíthatja a pertaktikát, hogy a tagadással és az eljárás elhúzódásával fog kedvezőbb helyzetbe kerülni, hiszen egy hosszabb ideig tartó bírósági eljárás végén a bíróságnak az eljárás elhúzódását értékelnie kell a szankcióalkalmazás során.¹⁵ A tagadás folytán arra

¹³ Lásd elsősorban 56. BK vélemény II/11. pont

¹⁴ Bolyky 2017 177.

¹⁵ A 2/2017. (II. 10.) AB határozat szerint az eljárás elhúzódása sérti az észszerű határidőn belüli elbíráláshoz való jogot. A jogsérelem orvoslásának egyik módja, hogy a bíróság a szankcióalkalmazás keretében a vádlottat kedvezményben részesíti. Ezt a szemléletet tükrözi a Be. 564. § (4) bekezdés b)

is van esély, hogy a bizonyítás eredményeként a tényállás a vádlott javára módosuljon, de a védelem azt is mérlegelheti, hogy az összbüntetés lehetősége vagy az előzetes fogvatartás beszámítása folytán a beismerés összességében kedvezőbb helyzetbe hozhatja.

Rá kell mutatni a hatályos eljárásrend olyan jellemzőjére is, amely az ügyek előkészítő ülésen való elintézése ellen hat. Az egyik legfőbb motiváció az előkészítő ülésen történő beismerés mellett az, hogy a vádlott így el tudja kerülni a hosszas bírósági eljárást. Azonban erre más lehetőség is adódik: a Be. 430. § (1) bekezdése szerint a vádlott a vádemelés után bármikor lemondhat a tárgyaláson való jelenlét jogáról. Így megteheti, hogy utoljára az előkészítő ülésen jelenik meg a bíróságon, az eljárás további része őt közvetlenül nem érinti, minden a távollétében zajlik le. Ez azt is jelenti, hogy a büntetőeljárás hatálya alatt állás valamennyi kézzel fogható hátrányát ki tudja küszöbölni a vádlott anélkül, hogy beismerné a bűncselekmény elkövetését.

Látható, hogy az előkészítő ülésen való beismerés mellett és ellen is több érv szólhat, ezek mérlegelésének eredménye előre nem jósolható meg. Mindezzel együtt az kétségtelen, hogy a vádlott mérlegelésének kiindulópontja az általános szabályok szerint megtett ügyészi szankcióalkalmazási indítvány és a mértékes indítvány összehasonlítása lesz. A kifejtettek alapján az is látható, hogy ha a mértékes indítvány nem kedvezőbb érdemben, előtérbe kerülhetnek a tagadás melletti érvek.

Azt, hogy egy vádlottnak személy szerint mi a „érdemben kedvezőbb” szankció, nem lehet minden esetben megítélni. Az nagy bizonyossággal állítható, hogy a nemében is enyhébb szankció felajánlása nagy valószínűséggel motiváló erővel bír. Így elsősorban a büntetés helyett intézkedésre, végrehajtandó szabadságvesztés helyett felfüggesztett szabadságvesztésre¹⁶, szabadságvesztés helyett közérdekű munkára vagy pénzbüntetésre tett indítvány arra utal, hogy a vádlott kedvezőbb helyzetbe kerülhet egy előkészítő ülésen megtett beismerő vallomással és az enyhébb, de garantált szankcióval, mint egy hosszabb ideig tartó tárgyalás végén a nehezebben kiszámítható szankcióval.

Ha a két ügyészi indítvány ugyanazon büntetési vagy intézkedési nemben marad, nincs lehetőség állást foglalni abban a kérdésben, hogy a mértékes indítványban megjelölt szankció érdemben kedvezőbb-e. Ennek az az alapvető oka, hogy az általános szabályok szerint megtett indítványában az ügyész nem utalhat a szankció tartamára vagy mértékére, a szabadságvesztés kiszabására tett indítványban nem jelölheti meg, hogy a középértékhez képest milyen tartamú büntetést tart indokoltnak. Ilyen esetekben kizárólag az adott bűncselekményre irányadó büntetés-kiszabási gyakorlathoz lehet viszonyítani.

pontja is, amely szerint a bűnösséget megállapító ítélet indokolása tartalmazza az eljárás elhúzódására való utalást akkor, ha a bíróság a büntetés kiszabásakor ezt a tényt enyhítő körülményként vette figyelembe.

¹⁶ Az egyszerűbb elemzés érdekében a végrehajtandó szabadságvesztés helyett felajánlott felfüggesztett szabadságvesztést is nemében enyhébb szankciónak tekintem.

A büntetés kiszabási gyakorlat egészének megismerhetősége ugyan korlátozott, de a gyakorlati tapasztalatok azt mutatják, hogy általában véve a büntetés kiszabási gyakorlat jelentősen alatta marad a büntetési tételkeret felső határának, és a büntetési tétel középértéke sem tekinthető tipikusnak.¹⁷ Ez az általános tapasztalat nem minden bűncselekmény esetében támasztható alá adatokkal: az emberölés alapesete miatti elítélések országos átlaga csak kis mértékben marad alatta a középértéknek.¹⁸ A Kúria által végzett joggyakorlat elemzés pedig azt mutatta ki, hogy az országban területi eltérések mutathatók ki a hasonló minősítésű és elkövetési körülményekkel bíró bűncselekmények büntetés kiszabási gyakorlatában.¹⁹ Tehát nem lehet állítani, hogy a büntetés kiszabási gyakorlat általában enyhe lenne, inkább arra utalnak az adatok, hogy területenként és bűncselekményenként eltérő gyakorlatok érvényesülnek.

A fenti elméleti megfontolások alapján az fogalmazható meg, hogy a hatékony mértékes indítvány azzal motiválja a vádlottat az előkészítő ülésen történő beismerésre, hogy az általános szabályok szerint megtett szankcióalkalmazási indítványnál érdemben enyhébb indítványt tartalmaz. Ha mindkét indítvány végrehajtandó szabadságvesztés, a mértékes indítvány akkor tudja elérni ezt a célt, ha enyhébb, mint az adott bíróságon, az adott bűncselekményre irányadó büntetés kiszabási gyakorlat alapján várható büntetés. Ahhoz tehát, hogy a vádlott valós döntési helyzetben legyen, ismernie kell ezt a büntetés kiszabási gyakorlatot. Ahogy már utaltam rá, ez akadályokba ütközik, mivel a magyar jogtudományban nincs nagy hagyománya a büntetés kiszabási gyakorlat vizsgálatának.²⁰

Kutatásomban arra kerestem a választ, hogy a törvényszéki hatáskörbe tartozó kábítószeres bűncselekmények miatt a fővárosban indult büntetőeljárásokban megtett mértékes indítványok hatékonynak tekinthetők-e. A válaszhoz két rész kérdést kellett megvizsgálni: hogyan alakul a büntetés kiszabási gyakorlat, és ehhez képest enyhébbnek tekinthetők-e a mértékes indítványok.

A módszertan

Sem a jogerősen lezárt ügyekben kiszabott büntetések pontos mértékére, tartamára, sem a mértékes indítványokra nem állnak rendelkezésre hivatalos statisztikák, ezért a válaszadáshoz empirikus módszereket kellett alkalmazni. A választott módszer a tartomelemzés volt, amelynek tárgya a konkrét ügyekben született jogerős ítéletek, illetve az ügyészség által előterjesztett vádiratok voltak. Mivel kizárólag a büntetések és az indítványok elemzése volt a cél, az ítéletek rendelkező része, illetve a vádiratoknak a

¹⁷ Elek 2012. 23.

¹⁸ Gócza 2018. 25.

¹⁹ Összefoglaló jelentés a büntetés kiszabás országos gyakorlatának vizsgálatáról (Kúria, Budapest, 2020) *kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/az_orzagos_buntetes_kiszabasi_gyakorlat_vizsgalata.pdf*

²⁰ Pápai-Tarr 2017. 11.

minősítésről és a mértékes indítványról szóló része minden szükséges adatot tartalmazott.

Arra nem volt lehetőségem, hogy a valamennyi kábítószerrel kapcsolatos bűncselekményre irányadó gyakorlatot feltárjam, mint ahogy arra sem, hogy országos szinten folytassam le a kutatást. Ezért mind a vizsgált bűncselekményt, mind az érintett területet szűkíteni kellett. A szűkítés szempontját a bűncselekmény esetében a tételkeret jelentette: a Btk. 176. § (1) bekezdésébe ütköző és a (3) bekezdés szerint minősülő jelentős mennyiségre elkövetett kábítószer-kereskedelem büntette 5 évtől 20 évig terjedő, vagy életfogytig tartó szabadságvesztéssel büntetendő bűncselekmény. Ez a tételkeret azért felelt meg a kutatás céljainak, mert 1) a tételkeret kellően tág ahhoz, hogy büntetésekben nagyobb szórás legyen várható, 2) a bűncselekmény tárgyi súlya kellően komoly ahhoz, hogy kizárólag szabadságvesztés büntetést szabjanak ki a bíróságok, 3) az emberölés alap- és minősített eseteire irányadó tételkeretek is ebben a sávban vannak, ami lehetőséget ad az összehasonlításra, 4) a Be. 20. § (1) bekezdés 1. pontja szerint törvényszéki hatáskörbe tartozik a bűncselekmény. Ez utóbbi azért lényeges, mert a Bírósági Határozatok Gyűjteménye a törvényszéki hatáskörbe tartozó ügyekben született ítéleteket teljes körűen tartalmazza.

A területi szűkítést is gyakorlati szempontok alapján végeztem el: mivel a vádiratok nyilvánosan nem érhetőek el, olyan bűncselekményi kört kellett választanom, amely esetében a vádiratokhoz bírói munkám révén hozzáférésem van – vagyis elérhetőek a Fővárosi Törvényszék lajstromából. Mivel a Fővárosi Törvényszék fellebbvitel bírósága a Fővárosi Ítéltábla, és annak ügyeit nagyrészt a Fővárosi Törvényszék tárgyalja elsőfokon, a Fővárosi Ítéltáblán jogerőre emelkedett ügyeket válogattam be a mintába. A törvényszéki hatáskörbe tartozó kábítószer-kereskedelem miatt indult ügyek vizsgálatát indokolta az a szempont is, hogy az ügyek száma annyira nem jelentős, hogy statisztikai módszerekkel további szűkítést kelljen végezni, de a mintába került ügyek száma kellően magas ahhoz, hogy általános következtetéseket lehessen levonni.

Az ügyválogatás alapvető szempontja az összehasonlíthatóság volt. Ahhoz, hogy a konkrét ügyekben kiszabott büntetések, illetve előterjesztett mértékes indítványok összehasonlíthatók legyenek, a mintának homogénnek kellett lennie. Ezt a homogenitást az azonos tételkeret biztosítja. Ezt a feltételt a cselekmények azonos minősítése csak részben elégíti ki, hiszen a Btk. Általános Része számos olyan szabályt tartalmaz, amely lehetőséget ad a tételkeret módosítására, vagyis a különös részi tételkeret alsó vagy felső határának átlépésére. Ha ilyen büntetékiszabási szabályt alkalmaz a bíróság, a középérték sem egyezik azokkal az esetekkel, amelyekben az általános szabályok szerint szabják ki a büntetést, hiszen a középértéket a módosított tételkeret alapján kell megállapítani. Ezért ki kellett szűrni azokat az elítéléseket és vádakot, amelyekben halmazati büntetést kellett kiszabni, bünszervezetben történt a bűncselekmény

elkövetése, a terhelt különös, többszörös vagy erőszakos többszörös visszaeső volt, lehetőség volt a korlátlan enyhítés alkalmazására, továbbá ha a terhelt fiatalos volt.²¹

A kutatással érintett időszakot a két nagy kódex hatálybalépéséhez igazítottam. A Btk. 2013. július 1-jén lépett hatályba, így azokat az ügyeket vizsgáltam, amelyekben az ítélet ezt követően emelkedett jogerőre és már az új törvény alapján hozott ítéletet a bíróság. Ezzel a módszerrel lehetett biztosítani azt, hogy a vizsgált ítéletek mind a minősítés, mind a büntetéskiszabási szabályok szempontjából azonos anyagi jogi alapon álljanak, ami további feltétele volt a minta homogenitásának. A vizsgált vádiratok 2018. július 1. után keltek. Ez a határ értelemszerűen következett abból a tényből, hogy a Be. hatálybalépése előtt nem volt ismert a mértékes indítvány jogintézménye.

Ezzel a módszerrel 113 db jogerős ítélet került be a mintába összesen 162 db elítéléssel, illetve 70 db vádirat 131 db vádlottal. Az elemek száma elegendő ahhoz, hogy abból általános jellegű következtetéseket lehessen levonni, az elítélések és a vádak nagyságrendi azonossága pedig megfelelő alapot ad a két forrásból származó adatok összehasonlítására. A 113 jogerős jogerősen lezárt ügyből 90-et a Fővárosi Törvényszék bíralt el elsőfokon. Ez megerősíti azt a feltételezést, hogy a Fővárosi Ítéltábla ügyeinek nagyobb részében a Fővárosi Törvényszék volt az elsőfokú bíróság. Ebből következően a jogerős ítéletekből lehet következtetéseket levonni a Fővárosi Törvényszék által követett büntetéskiszabási gyakorlatra.

Az eredmények

TARTAM	ELÍTÉLÉSEK SZÁMA	ELÍTÉLÉSEK ARÁNYA
1-	3	1,85
2-	19	11,72
3-	20	12,35
4-	26	16,04
5-	29	17,9
6-	21	12,96
7-	22	13,58
8-	15	9,25
9-	4	2,46
10-	3	1,85
11-	0	0
12-	0	0
13-	0	0
14-	0	0
15-	0	0

²¹ Az ügyválogatás részletes indokaira és elméleti hátterére lásd Ignác 2020.

16-	0	0
17-	0	0
18-	0	0
19-	0	0
ÖSSZESEN	162	100

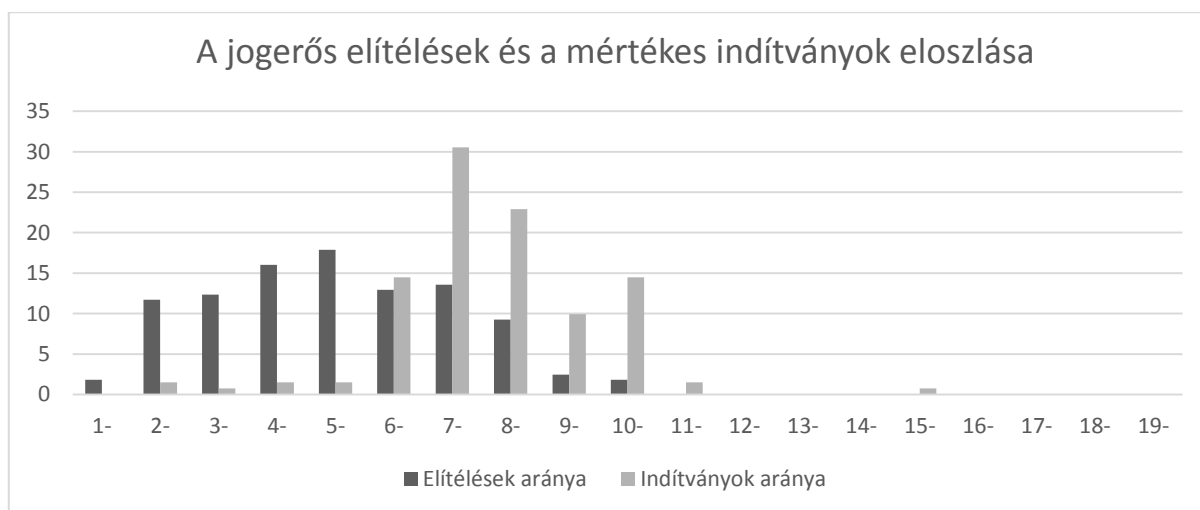
1. táblázat: A szabadságvesztés büntetések tartama éves bontásban

Az elítélések adataiból a következőket kell kiemelni: 1) a bíróság a terheltek 42%-ánál alkalmazta az enyhítő szakaszt, 2) a büntetések átlagos tartama (kerekítve) 5 év 2 hónap, 3) a leghosszabb tartamú szabadságvesztés 10 év 6 hónap, 4) a bíróság 16 terhelt esetben függesztette fel a szabadságvesztés büntetés végrehajtását. Ez utóbbi azért is figyelemreméltó, mert a vizsgált bűncselekmény speciális minimuma 5 év, vagyis a Btk. 82. § (2) bekezdés b) pontja és a Btk. 85. § (1) bekezdése alapján az enyhítési lehetőséget maximálisan kihasználta ezekben az ügyekben a bíróság. A kiszabott büntetés egyetlen esetben sem érte el 12 év 6 hónapos középértéket, az átlag a speciális minimumot alig haladja meg. Erre figyelemmel megvizsgáltam, hogy a kísérlet és bűnsegély esetén alkalmazható kétszeres enyhítés [Btk. 82. § (4) bekezdés] mennyire befolyásolta az eredményeket. Összesen 21 db olyan elítélés volt, ahol a terhelt bűnsegéd volt, vagy a cselekmény kísérleti szakaszban rekedt. Ha ezeket kiszűrjük a mintából, az átlagos büntetés mértéke (kerekítve) 5 év 5 hónap lesz – vagyis érdemben nem befolyásolják az átlagot ezek az ügyek.

TARTAM	INDÍTVÁNYOK SZÁMA	INDÍTVÁNYOK ARÁNYA
1-	0	0
2-	2	1,53
3-	1	0,76
4-	2	1,53
5-	2	1,53
6-	19	14,5
7-	40	30,54
8-	30	22,9
9-	13	9,93
10-	19	14,5
11-	2	1,53
12-	0	0
13-	0	0
14-	0	0
15-	1	0,76
16-	0	0
17-	0	0
18-	0	0
19-	0	0
ÖSSZESEN	131	100

2. táblázat: A mértékes indítványban megjelölt szabadságvesztés büntetések tartama éves bontásban

A mértékes indítványok más képet mutatnak: 1) az enyhítő szakasz alkalmazására a vádlottak 3,8%-ánál tett indítványt az ügyészség, 2) a szabadságvesztések átlagos tartama (kerekítve) 7 év 9 hónap, 3) a leghosszabb tartamú szabadságvesztés 15 év, 4) felfüggesztésre az ügyészség nem tett indítványt. Látható, hogy az ügyészség sem használja ki a tételkeretet, hiszen a középértéket egy esetben haladja meg az indítványozott büntetés tartama. Azonban az átlagos tartamokban 2 év 7 hónap különbség van, ami figyelemmel arra, hogy a tételkeret alsó harmadában van mind a jogerős büntetések, mind a mértékes indítványok nagyobb része, jelentős különbségnek tekinthető. Az eltérés a két adatban azért is komoly fejlemény, mert az elítélések átlagában azok a vádlottak is benne vannak, akik tagadták a bűncselekmény elkövetését. Ha csak a beismerő vádlottakkal szemben kiszabott büntetéseket vizsgálnánk, az átlag várhatóan még alacsonyabb lenne.



1. grafikon: A jogerős elítélések és a mértékes indítványok eloszlásának összehasonlítása

A két adatsort összehasonlító grafikonról leolvasható, hogy az elítélések normál eloszlást mutatnak 5 és 6 év közötti csúccsal. A görbe a 2 éves alsó határnál szakad meg, ami azonban nem a büntetéskiszabási gyakorlatból, hanem a törvényi szabályozásból következik. Az elítélések ilyen eloszlása kiegyensúlyozott büntetéskiszabási gyakorlatra utal. Ehhez képest a mértékes indítványoknál 6 év alatti szabadságvesztés elvétve fordul elő, és a 10 éves határnál kisebb megugrást lehet látni.

Mértékes indítvány	Jogerős ítélet
2 év	2 év
5 év	3 év
6 év	4 év
6 év 6 hónap	3 év 10 hónap
6 év 6 hónap	6 év 6 hónap
6 év 6 hónap	4 év
7 év	7 év

7 év	4 év
7 év 10 hónap	4 év
7 év 6 hónap	4 év
8 év	4 év
8 év	5 év
8 év	7 év
8 év	8 év
8 év	6 év
8 év	4 év
8 év 6 hónap	4 év
8 év 6 hónap	3 év
9 év	6 év
9 év	6 év
9 év	9 év
9 év	9 év
9 év	7 év
9 év	9 év
9 év	7 év
10 év	9 év
10 év	6 év
10 év	10 év 6 hónap
10 év	4 év

3. táblázat: A mértékes indítványok és a jogerős ítéletek alakulása a befejezett ügyekben

A kutatási módszer nem csak arra ad lehetőséget, hogy a mértékes indítványok átlagos alakulását hasonlítsuk össze a büntetéskiszabási gyakorlattal, de arra is, hogy az egyes ügyekben vádlottanként tárjuk fel, miként alakultak a kiszabott büntetések. A vizsgált vádiratokkal érintett 131 vádlott közül 107 vádlott esetében zárult le a tárgyalás előkészítése. A 107 vádlottból mindösszesen 21 (19,6%) tett beismerő nyilatkozatot, és a bíróság 14 esetben (13%) fogadta el azt. Ez a szám önmagában sem tűnik különösebben magasnak, de megvizsgálva azt is, hogy ez hány ügyben jelentette az egész ügy jogerős befejezését, még szerényebb eredményre jutunk: 3 ügy, vagyis a vádak 5%-ában tudta a bíróság lezárni az ügyet valamennyi vádlottra az előkészítő ülésen. Ebből a három ügyből kettő esetében egy, a harmadik esetben két vádlottal szemben emelt vádat az ügyészség. A többi ügyben, ahol volt beismerő nyilatkozatot tevő vádlott, volt legalább egy másik, aki tagadta a bűnösségét. Ennek az adatnak azért van nagyobb jelentősége, mert az ügyteher érdemi csökkenését azok az eljárások segítik elő, amelyek valamennyi vádlottra befejeződnek az előkészítő ülésen. Ha van olyan vádlott, aki nem mond le a tárgyalásról, a bizonyítási eljárás nagy részét attól függetlenül le kell folytatni, hogy volt beismerő vádlott is. Sőt, ez utóbbi vádlottat a bíróság nagy valószínűséggel tanúként fogja kihallgatni a társa ügyében lefolytatott tárgyaláson, ami jól mutatja, hogy a tárgyalási teher csak akkor csökken érdemben, ha minden vádlott beismerő nyilatkozatot tesz az előkészítő ülésen.

A beismerő nyilatkozatot tett vádlottak száma viszonylag csekély, így a kiszabott büntetések mértékéből nem lehet általánosítható következtetéseket levonni. A büntetések tartama azt mutatja, hogy csupán egy vádlottnál haladta meg a jogerős szabadságvesztés tartama a mértékes indítvány tartamát, és hét esetben volt ugyanannyi. Abban az ügyben, ahol meghaladta a jogerősen kiszabott szabadságvesztés tartama a mértékes indítványt, a különbség csupán 6 hónap, ami különösen arra figyelemmel nem mondható jelentősnek, hogy a mértékes indítvány is 10 év volt. A mértékes indítványok és a jogerős elítélések közötti különbség (kerekítve) 2 év 2 hónap, ami nem tér el lényegesen a korábban kimutatott eltéréstől. A legnagyobb különbség 6 év volt.

Következtetések

A jogerős ítéletek vizsgálata alapján levonható az a következtetés, hogy a minősített kábítószer-kereskedelem esetében a büntetéskiszabási gyakorlat az irányadó büntetési tételkerethez képest rendkívül enyhe, vagyis a bűncselekmény jogalkalmazói és a jogalkotói értékelése radikálisan eltér. Ennek okait külön kutatás tárhatja fel, jelen tanulmányban csupán egy lehetséges magyarázatra kívánok utalni. Györgyi Kálmán szerint az, hogy az adott bűncselekmény elkövetőjének a büntetése a tételkereten belül hol helyezkedik el, attól függ, hogy az adott tényállás alá eső és eshető magatartásokhoz viszonyítva milyen büntetést érdemel. Az pedig, hogy az adott tényállást megvalósító magatartások a törvény alkalmazása során a súlyosabb, az enyhébb vagy éppen a közepes súlyú esetek közül kerülnek ki, a bűnözés struktúrájától függ. Ha az életben valamely bűncselekmény-kategóriában az enyhébb esetek fordulnak elő gyakrabban, úgy indokolt, hogy a bíróságok is gyakrabban szabjanak ki enyhébb büntetéseket.²²

Tehát lehetséges, hogy a büntetéskiszabási gyakorlat csupán alkalmazkodik ahhoz a tényhez, hogy a jelentős mennyiségre elkövetett kábítószer-kereskedelem büntette az ország központi régiójában relatíve enyhe tárgyi súlyú formában valósul meg. Hangsúlyozandó, hogy a „relatív enyhe” tárgyi súlyra kell utalni, tehát ahhoz képest enyhék a gyakorlatban előforduló esetek, hogy a tételkeret milyen tárgyi súlyú cselekményekre áll rendelkezésre. Itt nagy jelentősége lehet annak a ténynek, hogy a kábítószer-kereskedelem konkrét tárgyi súlyát nagymértékben befolyásolja a cselekménnyel érintett kábítószer mennyisége. Márpedig a kábítószer-kereskedelem esetében a jelentős mennyiségnek nincs felső határa, vagyis ugyanabban a tételkeretben kell elbírálni azokat a cselekményeket, amelyek esetében a kábítószer mennyisége épphogy átlépi a jelentős mennyiség alsó határát, és azokat is, amelyek esetében ez a több száz vagy akár a több ezerszeres mértéket is eléri. Ennek a kérdésnek a vizsgálata további kutatást igényel.

²² Györgyi 1984. 277-278.

A kutatásban arra kerestem a választ, hogy hatékonyak-e a mértékes indítványok a törvényszéki kábítószeres ügyekben. A válasz az adatokból jól látszik: a mértékes indítványok és a jogerős szabadságvesztések átlaga közötti jelentős eltérés már önmagában is abba az irányba fogja indítani a védelem gondolkodását, hogy nem éri meg beismerő nyilatkozatot tenni. A befejezett ügyek adataiból pedig az látszik, hogy rendkívül csekély a valószínűsége annak, hogy a tagadó vádlott a mértékes indítványban foglalnál hosszabb tartamú szabadságvesztést fog kapni. Ehhez járul még hozzá számos egyéb – a problémafelvetésben már jelzett – körülmény, így az, hogy 1) az eljárás elhúzódása az ügyészégi ajánlattal összemérhető kedvezményt jelenthet; 2) a vádlott nem köteles részt venni a bírósági eljárásban, így a tárgyalások közvetlenül nem befolyásolják a mindennapi életét; 3) nincs garancia arra, hogy az ügyészség a mértékes indítványban nem ugyanannak a szankciónak az alkalmazására tesz indítványt, amelyet tagadás esetén is elfogadhatónak tart.

A Körlevél 15. pontja előírja a tárgyaló ügyészek részére, hogy az ügyész által előterjesztett büntetőjogi igényt nem kielégítő büntetés ellen akkor is fellebbezést kell bejelenteni, ha a kiszabott büntetés megfelel a helyi vagy országos bírói gyakorlatnak. Ugyanis – érvel a legfőbb ügyész helyettese – a jogorvoslati jog elmulasztása a nem kellően szigorú büntetéskiszabási gyakorlat megerősödését szolgálná. Elfogadva az ügyészégi vezetés célkitűzéseit, arra rá kell mutatni, hogy a mértékes indítvány nem használható fel a büntetéskiszabási gyakorlat orientálására. Annak a célja a vádlott együttműködési készségének előmozdítása, erre pedig csak akkor alkalmas, ha igazodik a bírósági gyakorlathoz. Ugyan a körlevél hivatkozott rendelkezése általában a fellebbezési jog gyakorlására vonatkozik, látni kell, hogy egy szigorú mértékes indítvány e tekintetben nem hagy választási lehetőséget az ügyésznek. Ugyanis ha a bíróság a tagadó vádlottal szemben enyhébb szankciót szab ki, mint a mértékes indítványban szereplő, az ügyész – ha következetes akar maradni – kénytelen bejelenteni a fellebbezést, hiszen nem fogadhatja el, hogy a tagadó vádlott enyhébb büntetést kap, mint amit ő a beismerés esetére tartott igazságosnak.

A Kúria már hivatkozott összefoglaló jelentésében arra a következtetésre jutott, hogy szükség van olyan adatbázisra, amely a bíróságok által kiszabott büntetéseket tartalmazza.²³ Ez amellelt, hogy elősegítené az egységes jogalkalmazást, tájékoztatást nyújthatna az ügyészek részére is, akik ezen információk birtokában olyan mértékes indítványokat tudnának tenni, amelyek érdemben előmozdíthatnák a vádlotti együttműködést.

²³ Összefoglaló jelentés 49.

Felhasznált irodalom

Bolyky Orsolya: Az emberölések jogi és kriminológiai jellemzői, különös tekintettel a mentális tényezők büntetőjogi értékelésére. Doktori Értekezés, Budapest, 2017. jak.ppke.hu/uploads/articles/12332/file/Bolyky_O_doktori_dolgozat_k.pdf

Elek Balázs: A bíró büntetékiszabási szemléletének jogalkotói alakítása. In: Kadlót Erzsébet (szerk.): *Kriminológiai Közlemények 70. – Válogatás a Magyar Kriminológiai Társaság 2011. évben tartott tudományos rendezvényein elhangzott előadásokból* Magyar Kriminológiai Társaság, Budapest, 2012.

Fantoly Zsanett: Hatékonysági problémák, azaz a hazai büntetőeljárás gyakorlati visszasságai. In: Juhász Zsuzsanna – Nagy Ferenc – Fantoly Zsanett: *Sapientia sat: ünnepi kötet Dr. Cséka Ervin professzor 90. születésnapjára* SZTE Állam- és Jogtudományi Kar, Szeged, 2012.

Gácsi Anett Erzsébet: A terhelti együttműködés rendszere az új büntetőeljárás törvényben. In: Szomora Zsolt – Gál Andor (szerk.): *Ünnepi kötet dr. Nagy Ferenc egyetemi tanár 70. születésnapjára* SZTE Állam- és Jogtudományi Kar, Szeged, 2018. 273-286. http://acta.bibl.u-szeged.hu/53977/1/juridpol_081_273-286.pdf (2021. 06.30.)

Herke Csongor: *Megállapodások a büntetőperben* PTE Állam- és Jogtudományi Kar, Pécs, 2008.

Gócza Ágnes: Egységes-e a büntetékiszabás emberöléses ügyekben? – A magyar táblabíróságok büntetékiszabási gyakorlatának összehasonlító vizsgálata. *Állam- és Jogtudomány* 2018/1.

Györgyi Kálmán: *Büntetések és intézkedések*. KJK, Budapest, 1984.

Ignác György: A büntetékiszabási gyakorlatra irányuló empirikus kutatások elmélete és módszertana. *MTA Law Working Papers* 2020/1.

Nagy Anita: Eljárást gyorsító rendelkezések a büntetőeljárás bírósági szakaszában. Doktori Értekezés, Miskolc, 2007. 193.6.1.94:9080/JaDoX_Portlets/documents/document_5656_section_1104.pdf

Pápai-Tarr Ágnes: Gondolatok a büntetékiszabás néhány elméleti és gyakorlati kérdéséről. *Pro Futuro* 2017/1.

Pápai-Tarr Ágnes: Vádalku – az amerikai és a magyar valóság. *Jogelméleti Szemle* 2011/1.

Polt Péter (szerk.): *Kommentár a büntetőeljárásról szóló 2017. évi XC. törvényhez*. Wolters Kluwer, Budapest, 2018.

Szomora Zsolt – Gál Andor (szerk.): *Ünnepi kötet dr. Nagy Ferenc egyetemi tanár 70. születésnapjára*. SZTE Állam- és Jogtudományi Kar, Szeged, 2018.

THE EFFICIENCY OF THE PROSECUTOR'S SENTENCING MOTIONS IN CASES OF DRUG RELATED CRIMES

The sentencing motion is a legal tool available for the prosecutor to motivate the defendant to plead guilty on the preparatory hearing: if the defendant admits to committing the crime he is accused of, the court can't impose a stricter penalty than the prosecutor's motion. To reach this goal, the prosecutor's sentencing motion must be substantially lenient than the desired sanction in the case the defendant denies the charges and wants to go to trial. The scope of the research presented in this paper was to determine whether the sentencing motions proposed in drug trafficking cases on the Municipal Court of Budapest are effective. I found that the sanctions imposed by the court are very lenient, the average length of imprisonment is barely exceeds the lower limit of the possible term. The punishments proposed by the prosecutors in the sentencing motions are significantly stricter, which suggests that the defendant may get lighter sentence if he exercises his right to trial. This conclusion is confirmed by the data of the closed cases: I found that in 29 cases only one defendant received stricter sentence than the prosecutor's sentencing motion.

ÜVEGES ESZTER ANNA

*Büntető Eljárásjogi és Büntetés-végrehajtási Jogi Tanszék
Témavezető: dr. Holé Katalin PhD, egyetemi adjunktus*

**A LEPLEZETT ESZKÖZÖK ALKALMAZÁSÁNAK EREDMÉNYE,
FELHASZNÁLHATÓSÁGA – KÜLÖNÖS TEKINTETTEL A CÉLHOZ
KÖTÖTTSÉGRE**

A titkosszolgálati eszközök alkalmazása mindig jelen volt a büntetőeljárás történetében, hiszen maga a büntetőeljárás nem más, mint folyamatos ismeretszerzés. Míg a tipikus rendőrállam jogában ezek az eszközök mondhatni korlátlanul felhasználhatók voltak, addig a demokratikus jogállamokban ez nyilvánvalóan elfogadhatatlan lenne. A demokratikus társadalom a rendészet szabad belátáson alapuló intézkedési szükségletét jogállami korlátok közé szorította.¹

A leplezett eszközök részletes szabályait és magát az elnevezést is a(z új) büntetőeljárásról szóló 2017. évi XC. törvény (a továbbiakban: Be.) dolgozta ki. A "róla, de nélküle", illetve az "általa, de tudtán kívül" történő bizonyítékszerzést biztosító (ezt lehetővé tevő) szabályozások természetes velejárója, hogy valójában nem az egyes szabályok "csiszoltságán", hanem a szabályozott rendszer egészének működésén múlik, hogy megfelelően biztosítja-e a hirdetett, illetve vállalt elveket, garanciákat.²

E szabályhalmazból jelen tanulmány az eszközök alkalmazásának eredményével kíván foglalkozni, különös tekintettel a célhoz kötöttség vizsgálatára, hiszen ismert, hogy a törvény által – álláspontom szerint – széles körben biztosított mind a személyi, mind a tárgyi kiterjesztés. A kódex lehetővé teszi ugyanis, hogy a leplezett eszközök alkalmazásával megszerzett információk és adatok akár olyan személlyel szemben, olyan bűncselekményre vonatkozóan is felhasználhatóak legyenek, melyekre az eszköz alkalmazásának elrendelése vagy engedélyezése nem terjedt ki. Természetesen a Be. feltételekhez köti a kiterjesztést és felhasználhatóságot, azonban különös vizsgálatot kíván az, hogy beszélhetünk-e egyáltalán a célhoz kötöttség érvényesüléséről ezekben az esetekben.

¹ Finszter 2016. 7.

² Büntető eljárás jog I-II. – Kommentár a gyakorlat számára. In: HVG-ORAC Jogkódex – internetes jogi adatbázis

Leplezett eszközök, garanciális követelmények

A Be. megfogalmazásában „*a leplezett eszközök alkalmazása olyan, a magánlakás sérthetetlenségéhez, valamint a magántitok, a levéltitok és a személyes adatok védelméhez fűződő alapvető jogok korlátozásával járó, a büntetőeljárásban végzett különleges tevékenység, amelyet az erre feljogosított szervek az érintett tudta nélkül végeznek.*”³ A büntetőeljárásban alkalmazhatók engedélyhez nem kötött, ügyészi és bírói engedélyhez kötött leplezett eszközök is.

Tekintettel arra, hogy ezen eszközök segítségével az alkalmazásra feljogosított szerv mélyen behatol az egyén privátszférájába, elengedhetetlen a szabályozás megfelelő részletezettsége, illetve annak jogállamisággal való megfeleltethetősége.

Mind az Emberi Jogok Európai Bírósága (a továbbiakban: EJEB), mind az Alkotmánybíróság számos határozatában foglalkozott azzal, mit jelent, miben áll a jogállamisággal összeegyeztethető szabályozás. A jogintézmény természetéből adódóan a szabályozással lehet és kell egyensúlyt teremteni az érintett jogainak – általa ellenőrizhetetlen és jogorvoslat nélküli – korlátozása, valamint a bűnüldözési érdek között. Ezt az egyensúlyt a jogalkotó a részint alanyi, részint alaki garanciákkal biztosítja. A Be. szabályozása szerinti alanyi garancia a beavatkozás megengedhetőségének engedélyhez, valamint külső (a bűnüldözési érdektől elkülönült) személy engedélyéhez kötése. Alaki garanciát jelent eleve a szabályozás megléte, a büntetőeljárás törvénybe iktatása, mind a beavatkozásnak, mind pedig a szerzett adatok kezelésének, illetve felhasználhatósága megengedhetőségének rigorózus szabályok betartásához kötése. Az alaki szabályozás adta garanciák tartalma az adatkezelés egyik alkotmányos követelménye: a célhoz kötöttség. Ez az elvárás a Be. szabályozásában nyomon követhető, „*[A] tartalmi garanciák egyik részét a jogkorlátozás bírói engedélyhez kötése, másik részét pedig – a szükségképpeni eljárásjogi hátrányok kiegyenlítése érdekében – a felhasználás feltételeinek előírása, illetve feltételekhez kötése, valamint a felhasználásról készített jelentés megismerhetőségének biztosítása képezi.*”⁴

A leplezett eszközök alkalmazásának elrendelése

A leplezett eszközök alkalmazásának elrendelésére különböző szabályok vonatkoznak, tekintettel arra, hogy vannak engedélyhez nem kötött, valamint ügyészi és bírói engedélyhez kötött eszközök.

³ Be. 214. § (1) bekezdés

⁴ Büntető eljárás jog I-II. – Kommentár a gyakorlat számára. In: HVG-ORAC Jogkódex – internetes jogi adatbázis

Az elrendelésre vonatkozó szabályokat a nyomozás és az előkészítő eljárás részletes szabályairól szóló 100/2018. (VI. 8.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Nyer.) 186. § (1)-(3) bekezdés tartalmazza.

Eszerint „[A] bírói és ügyészi engedélyhez nem kötött leplezett eszköz alkalmazását a leplezett eszközök alkalmazására feljogosított szerv arra felhatalmazott vezetője alkalmazási terv alapján rendeli el (kivéve a bűncselekményre vonatkozó információ gyűjtését, valamint ellenőrzését), amiről feljegyzést készít. A feljegyzésnek tartalmaznia kell a leplezett eszköz – több leplezett eszköz egyidejű alkalmazása esetén a leplezett eszközök – megjelölését, a leplezett eszköz jellegének megfelelően az alkalmazásával érintett személy, tárgy, hely, esemény megjelölését, a leplezett eszköz jellegének megfelelően a végrehajtás tervezett időpontját, időtartamát, annak megjelölését, ha a leplezett eszköz végrehajtása során titkosan együttműködő személy vagy fedett nyomozó igénybevételére kerül sor, az alkalmazó szerv arra felhatalmazott vezetője nevét, rendfokozatát, beosztását és az elrendelés időpontját.”⁵

„Az ügyészi engedélyhez kötött leplezett eszköz alkalmazását az alkalmazó szerv arra felhatalmazott vezetője – az engedélyhez nem kötött eszközöknél meghatározott azonos tartalommal – alkalmazási terv alapján rendeli el, amiről szintén feljegyzést készít. A feljegyzést az ügyészi engedélyezésre alkalmas módon kell elkészíteni.”⁶

A célhoz kötöttség az alkalmazási tervre vonatkozóan jelenik meg, kimondja ugyanis a Be. hogy (többek között) az alkalmazási tervnek tartalmaznia kell a leplezett eszköz alkalmazásának indokait és célját.⁷

Tekintettel arra, hogy a bírói engedélyhez kötött leplezett eszközök avatkoznak be a legmélyebben az egyén magánszférájába, ezen eszközök alkalmazásának elrendelését komplex engedélyezési folyamat előzi meg. Ennek köszönhetően az eljárásba belépő igazságügyi hatóságok biztosítják az eszközalkalmazás törvényességét, ami korábban, a titkos információgyűjtés eszköz esetében, alkotmányjogi aggályokat is felvetett, így az eszközök felhasználhatósága – és ennek megfelelően hatékonysága – megkérdőjelezhető volt.⁸

A Nyer. 200. §-a alapján a „bírói engedélyhez kötött leplezett eszközök alkalmazására az alkalmazó szerv arra felhatalmazott vezetője az alkalmazás tervezett időpontját megelőzően legalább öt nappal tesz előterjesztést.”⁹ A bírói engedélyhez kötött leplezett eszközök alkalmazásának engedélyezéséről a bíróság az ügyészség indítványa alapján határoz.” Az indítvány vonatkozásában (is) expressis verbis kimondja a jogszabály, hogy annak tartalmaznia kell az alkalmazás célját. A Be. szerint ugyanis az indítványnak tartalmaznia kell „a leplezett eszközök alkalmazására feljogosított szerv megnevezését, az előkészítő eljárás, illetve a nyomozás elrendelésének időpontját, az

⁵ Nyer. 186. § (1)-(3) bekezdés

⁶ Nyer. 189. § (1)-(2) bekezdés

⁷ Nyer. 187. § (1) bekezdés a) pont

⁸ Győri – Szendrei 2021. 81.

⁹ Nyer. 200. §

ügy számát, a rendelkezésre álló, az alkalmazással érintett személy azonosítására szolgáló adatokat”. Mindemellett szerepeltetni kell „az érintett személlyel szemben a bírói engedélyhez kötött leplezett eszközök alkalmazásának tervezett kezdő és befejező időpontját napban és órában meghatározva, a bírói engedélyhez kötött leplezett eszközök alkalmazása feltételeinek fennállását megalapozó részletes indokolást, így az eljárás alapjául szolgáló bűncselekmény Btk. szerinti minősítését, valamint a tényállás rövid leírását, és a bűncselekmény gyanúját megalapozó vagy az annak lehetőségére utaló adatokat, a 214. § (5) bekezdésében meghatározott feltételek teljesülését megalapozó adatokat, és a bírói engedélyhez kötött leplezett eszközök alkalmazásának célját. Ezen túl az alkalmazni kívánt leplezett eszköz megnevezését, illetve információs rendszer titkos megfigyelése esetén az információs rendszer; titkos kutatás esetén a helyiség, jármű vagy tárgy; hely titkos megfigyelése esetén a helyiség vagy jármű; küldemény titkos megismerése esetén a feladás vagy az átvétel helyének, illetve a feladó vagy a címzett; lehallgatás esetén az elektronikus hírközlési szolgáltatás vagy az eszköz, illetve az információs rendszer egyértelmű azonosítására szolgáló adatokat. Az indítványhoz csatolni kell az indítványban foglaltakat megalapozó iratokat.”¹⁰

Ennek mentén pedig, amennyiben a bíróság az engedélyt megadja, az engedélyező végzés is tartalmazza azt a célt, amelynek eléréséhez a leplezett eszköz alkalmazhatóságát igazoltnak látja.

A célhoz kötöttség elve

A magánszférához, illetve személyes adatok védelméhez való jog fejlődése következtében – ahogyan az a fentiekben részleteztem – kiemelt figyelmet kell fordítani arra, hogy az alapjog korlátozása megfeleljen a követelményeknek és az elveknek.

Az egyik legfontosabb elv, mely a titkos eszközökhöz és eljárásokhoz kapcsolódik, a célhoz kötöttség, melynek érvényesülnie kell az engedélyezés, az alkalmazás és az alkalmazás eredményének felhasználhatósága tekintetében is. Minden szabályozás beavatkozást jelent, címzettjének valamely magatartásra jogot ad, avagy attól tartózkodásra kötelez. Ehhez képest a szabályozás természetes szükségszerűsége, velejárója a célhoz kötöttség, különösen akkor, ha az állam és egyén viszonyában állami beavatkozásra biztosít jogosultságot. „Célhoz kötött tevékenységről akkor van szó, ha az eredeti célt követi a végcélra való felhasználás, ami feltételezi az eredeti cél és a végcél lényeges elemeinek egymással való megfelelést, megfeleltethetőségét, illetve megfeleltetését.”¹¹

¹⁰ Be. 236. § (1)-(3) bekezdés

¹¹ Büntető eljárás jog I-II. – Kommentár a gyakorlat számára. In: HVG-ORAC Jogkódex – internetes jogi adatbázis

A célhoz kötöttség elvének értelmezését az információs önrendelkezési jogról és információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény (a továbbiakban: Infotv.) adja meg. Eszerint „[S]zemélyes adat kizárólag egyértelműen meghatározott, jogszerű célból, jog gyakorlása és kötelezettség teljesítése érdekében kezelhető. Az adatkezelésnek minden szakaszában meg kell felelnie az adatkezelés céljának, az adatok gyűjtésének és kezelésének tisztességesnek és törvényesnek kell lennie.”¹²

A követelményrendszer három pilléren nyugszik: a célnak meghatározottnak, egyértelműnek és jogszerűnek kell lennie. A meghatározottság azt jelenti, hogy maga a cél és a cél eléréséhez szükséges adatvédelmi biztosítékok is kellően definiáltak, megfelelően körülhatároltak. A meghatározottság tekintetében különös körültekintést igényel annak vizsgálata, hogy szükséges-e és releváns-e a megjelölt cél eléréshez az adat kezelése. Az egyértelműség megköveteli, hogy a cél egyértelműen, világosan és érthető formában megfogalmazott legyen. Az egyértelműség hivatott biztosítani, hogy a megjelölt cél ne legyen homályos vagy kétértelmű, ne hagyjon kétséget, vagy ne okozzon nehézséget a megértésben. A jogszerűség pedig megköveteli, hogy a cél legitim legyen, „összhangban álljon a törvényekkel”. A legitimitást a lehető legtágabb vonatkozásban kell értelmezni.¹³

Ezen túl további kritériumok vizsgálata is indokolt, mely követelmények olyan elérendő célokat hivatottak biztosítani, melyek elengedhetetlenek a célhoz kötöttség érvényesüléséhez. Ilyennek minősül az átláthatóság, mely a célhoz kötöttséghez szorosan kapcsolódik, s e nélkül biztosítékok nem lennének kellően hatékonyak. Ezen túl az átláthatóság biztosítja a további követelményeket, vagyis a kiszámíthatóságot és lehetővé teszi az ellenőrizhetőséget.

Ha a cél meghatározatlan, túl általános vagy nem támasztható alá, az aggályosnak tekinthető: megkérdőjelezi mind az engedélyezési folyamatot, mind a visszaellenőrizhetőséget. A célhoz kötöttség elvétől való eltérés pedig csak és kizárólag abban az esetben engedhető meg, amennyiben azt törvény írja elő és egy demokratikus társadalomban szükséges intézkedésnek minősül, többek között a „büncselekmények visszaszorítása” érdekében.¹⁴

Az Alkotmánybíróság elvi élel mondta ki, hogy a büntető igény érvényesítése önmagában nem elégséges indok az emberi méltósághoz, a magántitokhoz és a személyes adatokhoz való jog korlátozására. Az információs önrendelkezési jog egyik legfontosabb biztosítója az információgyűjtés és az adatkezelés célhoz kötöttsége,

¹² Infotv. 4. § (1) bekezdés

¹³ Opinion 03/2013 on purpose limitation. In: https://ec.europa.eu/justice/article-29/documentation/opinion-recommendation/files/2013/wp203_en.pdf (2021. 06. 27.)

¹⁴ European Parliament legislative resolution of 20 November 2008 on the proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulation (EC) No 1073/1999 concerning investigations conducted by the European Anti-Fraud Office (OLAF). In: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-6-2008-11-20_EN.html?redirect (2021. 06. 28.)

amely alól a titkos eszközök alkalmazására vonatkozó szükségesség elismerése sem adhat további feltételek nélkül általános érvényű felmentést.¹⁵

Amikor a célhoz kötöttséget vizsgáljuk, különbséget kell tenni a "cél" és az érdekfogalom között: a cél az a különös ok, amely miatt az adatot feldolgozzák, vagyis ez az adatfeldolgozás célja és szándéka. Az érdek azonban tágabb fogalom: az az érdek, amellyel az adatkezelő rendelkezik az adatfeldolgozásban, illetve az az előny, amelyet az adatkezelő származtat – vagy a társadalom származtathat – az adatfeldolgozásból.¹⁶

Rögtön a leplezett eszközök fogalmát követően mondja ki a törvény, hogy „[L]eplezett eszközöket az erre feljogosított szervek a rájuk vonatkozó jogszabályokban meghatározott bűnüldözési feladataik végrehajtása céljából kizárólag az e törvényben meghatározott szabályok alapján alkalmazhatnak.”¹⁷

A fentiekben áttekintett, elrendelésre és engedélyezésre vonatkozó szabályokat a célhoz kötöttség tükrében vizsgálva látható, a jogalkotó a leplezett eszközök alkalmazhatóságához elvárja a cél megjelölését, illetve az alkalmazás során annak fennálltát. A célhoz kötöttség elvét hangsúlyozandó, nincs tehát lehetőség arra, hogy a kérelmező „általában” kérjen engedélyt a titkos információgyűjtés vagy adatszerzés alkalmazására, mi több, a kérelmet indokolnia is kell.¹⁸ A Kommentár szerint „[A]z általános (illetve a mi végett, mit, kivel szemben főkérdésekre vonatkozó egyes, "különös") rendelkezések nyelvtani és rendszertani értelmezéséből következik, hogy az "eredeti cél" és a "végcél" egymással való megfelelése három összetevő egybevetésén alapul (az elrendelés érdeke, a konkrét bűncselekmény és az alkalmazással érintett mint alany).”¹⁹

A célhoz kötöttség elve hivatott határokat állítani a személyes adatok cél nélküli, készletező gyűjtése, illetve felhasználása elé, biztosítja az előre láthatóságot, jogbiztonságot és tisztességes eljárást.²⁰

A leplezett eszközök alkalmazásának eredménye

Álláspontom szerint nem vitatható, hogy a leplezett eszközök alkalmazásának segítségével az érintett személy privátszférájának valamennyi szegmense felderíthető, megfigyelhető és rögzíthető. Ahogy Kadlót Erzsébet fogalmaz: „Valamennyi titkos eszköz és eljárás alkalmazása adatgyűjtéssel jár, az érintett személy integritását

¹⁵ 2/2007. (I. 24.) AB határozat

¹⁶ A GDPR magyarázata. In: HVG-ORAC Jogkódex – internetes jogi adatbázis

¹⁷ Be. 214. § (2) bekezdés

¹⁸ Novák – Nagy 2016. 111.

¹⁹ Büntető eljárás jog I-II. – Kommentár a gyakorlat számára. In: HVG-ORAC Jogkódex – internetes jogi adatbázis

²⁰ Opinion 03/2013 on purpose limitation. In: https://ec.europa.eu/justice/article-29/documentation/opinion-recommendation/files/2013/wp203_en.pdf (2021. 06. 27.)

szükségképpen érintő módon folyik, annak során az egyén intim szférájába közvetlen és súlyos beavatkozás történik.”²¹ Pontosan ezért rendkívül fontos a titkos eljárások és eszközök engedélyezésére, alkalmazására és azok eredményére, illetve azok felhasználhatóságára vonatkozó szabályok megfelelő részletezettséggel történő kidolgozása.

Mindemellett a szabályozás értelemszerűen azt a célt is szolgálja, hogy az alkalmazás eredménye a büntetőeljárásban bizonyítékként felhasználható legyen.

A Be. úgy szól, hogy „[A] bírói engedélyhez kötött leplezett eszköz alkalmazásának eredménye ... annak a bűncselekménynek a bizonyítására és azzal az érintett személlyel szemben használható fel, amely miatt és akivel szemben az alkalmazást a bíróság engedélyezte.”²² Ezen rendelkezés – célhoz kötöttség szempontjából történő vizsgálatára – nyilvánvalóan nincs szükség. Ahogy a Kommentár fogalmaz: „[E] rendelkezés további feltétel nélküli felhasználhatóságot biztosít, nyilvánvalóan azért, mert mindenben eleget tesz a célhoz kötöttség követelményének, mivel szoros személyi összefüggést (ugyanazon személlyel szembeni bizonyítás szükségessége) és szoros tárgyi összefüggést (ugyanazon bűncselekmény miatti bizonyítás szükségessége) egyaránt előír.”²³

A tárgyi és személyi azonosság fő szabálynak tekinthető, azonban a kódex meghatározza a tárgyi és személyi kiterjesztés lehetőségét, hiszen könnyen előfordulhat az az eset, amikor „az engedélyben megjelölt bűncselekményen túl más büntetendő cselekmény gyanúja is felmerül az alkalmazás során, illetve az engedélyben megjelölt célszemélyen túl más személy büntetőjogi felelőssége is felvetődik. Az államot terhelő, a büntetőigény érvényesítésének kötelezettsége és a bűnüldözés hatékonyságához, valamint az eljárás időszerűségéhez kapcsolódó alkotmányosan is elismert értékekből következik, hogy – korlátok között – az így szerzett adatok felhasználhatóságát is engedélyezte a jogalkotó.”²⁴

A kiterjesztés lehetősége

A célhoz kötöttség bizonyos fokú oldását a jogrendszerek általában ismerik. Ahogy Kadlót is fogalmaz „[N]yilván, ha a célszeméllyel szemben, konkrét ügyre vonatkozóan, kellő konkrétsággal megvan az alapjogok korlátozhatóságát illetően az ilyen eszköz alkalmazásának indoka, de az alkalmazás során a célszemély által elkövetett más,

²¹ Kadlót 2016. 62.

²² Be. 252. § (1) bekezdés

²³ Büntető eljárás jog I-II. – Kommentár a gyakorlat számára. In: HVG-ORAC Jogkódex – internetes jogi adatbázis

²⁴ Novák – Nagy 2016. 117.

súlyos bűncselekményre is fény derül, az állam büntető igényének érvényesítését ésszerű okra hivatkozással nem lehet megtagadni.”²⁵

Tárgyi kiterjesztésre a következők szerint kerülhet sor. A Be. kimondja: „[A]kivel szemben a bírói engedélyhez kötött leplezett eszköz alkalmazását a bíróság engedélyezte, annak eredménye olyan bűncselekmény bizonyítására is felhasználható, amelyet az engedélyben nem jelöltek meg, feltéve, hogy az eszköz alkalmazásának e törvényben meghatározott feltételei ez utóbbi bűncselekmény tekintetében is fennállnak.”²⁶ Ez esetben tehát csak a szoros személyi összefüggés (ugyanazon személlyel szembeni bizonyítás szükségessége) áll fenn.

Ezen túl, a Be. szabálya szerint „[A]nnak a bűncselekménynek a bizonyítására, amely miatt a bírói engedélyhez kötött leplezett eszköz alkalmazását a bíróság engedélyezte, az alkalmazás eredménye minden elkövetővel szemben felhasználható.”²⁷ A személyi kiterjesztés esetében tehát a személyi összefüggés közömbös, és csak a szoros tárgyi összefüggés (ugyanazon bűncselekmény miatti bizonyítás szükségessége) áll fenn.

Garanciális szabály azonban, hogy az alkalmazás eredménye csak „[...] akkor használható fel, ha a leplezett eszközök alkalmazására feljogosított szerv a bírói engedélyhez kötött leplezett eszközök alkalmazásának megszüntetését követően harminc napon belül az engedélyben meg nem jelölt személy, illetve bűncselekmény vonatkozásában az előkészítő eljárás vagy a nyomozás megindításáról, illetve a már folyamatban lévő büntetőeljárásban való felhasználásáról rendelkezik, illetve azt kezdeményezi.”²⁸ A hiányzó törvényi feltétel vonatkozásában tehát a törvényben meghatározott határidőn belül intézkedni kell. Egyértelműen írja tehát elő a törvény a 30 napos határidőt, mely ahogyan Bakonyi is írja „[...] az adatok megalapozott értékelésre is elegendő.”²⁹ Ez a szabály hivatott biztosítani a készletező adatgyűjtés kizárását, a harminc napos időkeret túllépése esetén pedig nem lehet bizonyítékként felhasználni az adatokat.

Fentiekén túl a kódex lehetőség ad arra, hogy tulajdonképpen a leplezett eszköz teljes mértékben elszakadjon az eredeti, az indítványban és az engedélyben megjelölt céljától. Kimondja ugyanis, hogy „[A] bírói engedélyhez kötött leplezett eszköz alkalmazásának eredménye az engedélyben meg nem jelölt személynek az engedélyben meg nem jelölt bűncselekménye vonatkozásában is felhasználható.” Az ilyen eset fennállásának megállapíthatóságát azonban a Be. számos vonatkozásban többletkritériumokhoz köti, mely kritériumok konjunktív viszonyban állnak egymással. Meghatározott bűncselekmények bizonyítására használható csak fel az ilyen módon megszerzett információ; „[...] kizárólag a más életének szándékos kioltásával járó

²⁵ Kadlót 2016. 66.

²⁶ Be. 252. § (2) bekezdés

²⁷ Be. 252. § (3) bekezdés

²⁸ Be. 252. § (4) bekezdés

²⁹ Bakonyi 2018. 422.

bűncselekmények; az emberrablás; az öt évig terjedő vagy ennél súlyosabb szabadságvesztéssel büntetendő, a Btk. XXIV. Fejezete szerinti állam elleni bűncselekmény; a terrorcselekmény; a terrorizmus finanszírozása; vagy a szándékosan elkövetett közveszély okozása bizonyítására használható fel.” Mindemellett ezen bűncselekmények esetén is csak akkor, „[...] ha az eszköz alkalmazásának e törvényben meghatározott egyéb feltételei fennállnak, a leplezett eszközök alkalmazására feljogosított szerv a büntetőeljárársban felhasználni kívánt adat megszerzését követően nyolc napon belül az engedélyben meg nem jelölt személynek az engedélyben meg nem jelölt bűncselekménye vonatkozásában az előkészítő eljárás vagy a nyomozás megindításáról, illetve a már folyamatban lévő büntetőeljárársban való felhasználásáról rendelkezik, illetve azt kezdeményezi, és a bíróság a törvényben megjelölt kritériumok teljesülésének vizsgálata alapján engedélyezi az engedélyben meg nem jelölt személynek az engedélyben meg nem jelölt bűncselekménye vonatkozásában a leplezett eszköz alkalmazása eredményének a felhasználását.”³⁰

Az ilyen esetekben a felhasználhatóság nyilvánvalóan nem a célhoz kötöttségen, hanem sokkal inkább azon az alapon nyugszik, hogy a hivatalos tudomásszerzés e sajátos esetében is felhasználható legyen az alkalmazásra feljogosított szerv birtokába jutott információ. Tekintettel arra, hogy bűnelkövetésről van szó, nem lehet lemondani a bizonyítékról, illetve annak megőrzéséről. A Kommentár megfogalmazásában a gyakorlati és törvényi közömbösség „[...] az állam alapfeladatának ellátáshoz fűződő érdek elenyészést jelentené.”³¹

A korlátlan felhasználhatóság elé a törvény – helyesen – több garanciális korlátot is állít. A Be. rendelkezik arról, hogy bírói engedélyhez kötött leplezett eszköz mely bűncselekmények esetén alkalmazható.³² Ezt a kört szűkíti a törvény, s kizárólag a jelentős tárgyi súlyú bűncselekmények esetén ad lehetőséget erre a tág kiterjesztésre. Értelemszerűen a nyomozó hatóság „nem mehet el szó nélkül” az olyan esetek mellett, amikor az engedélyben meg nem jelölt személy, engedélyben meg nem jelölt, büntetőjogi felelősséget megalapozó cselekményére utaló információ birtokába jut. Ugyanakkor ezekben az esetekben (szintén értelemszerűen) nem beszélhetünk a célhoz kötöttség elvének érvényesüléséről. A szabállyal kapcsolatban osztom Laczó Adrienn véleményét mely szerint „[A] jogalkotó áthágta azt a korábbi alapelvet, hogy a titkos információgyűjtés eredményének felhasználása során kapcsolódni kell valamilyen módon az eredeti engedélyben foglaltakhoz, ez pedig az alapvető jogok korlátozásának meglehetősen kiterjesztése.”³³

Az alkalmazás során, illetve az annak mentén beszerzett eredmények tekintetében a célhoz kötöttségnek fenn kell állnia és igazolhatónak kell lennie. Ha pedig nem

³⁰ Be. 253. § (1) bekezdés

³¹ Büntető eljárás jog I-II. – Kommentár a gyakorlat számára. In: HVG-ORAC Jogkódex – internetes jogi adatbázis

³² Be. 234. §

³³ Laczó Adrienn 2021. 11.

igazolható, a felhasználhatóságról döntő (per)bírónak ki kell rekesztenie a bizonyítékok közül a leplezett eszközök alkalmazásának eredményeként beszerzett bizonyítékokat. Ennek vizsgálata nyilvánvalóan különös körütekintést igényel, nem példátlan azonban az EJEB gyakorlatában, hogy az ok és a célhoz kötöttség hiánya miatt marasztalt a Bíróság egy államot. Így ez okból az EJEB elmarasztalta Szlovákiát, mert nem találta visszaellenőrizhetőnek (többek között) azt, hogy az eszközök használatának okai az eljárás során mindvégig fennálltak.³⁴

Záró gondolatok

Az engedélyezésre, az alkalmazásra és az eredmény felhasználhatóságára vonatkozó szabályrendszer hivatott biztosítani azoknak az alapelveknek való megfelelést, melyek egy demokratikus jogállam alapköveinek minősülnek. Mindemellett a részletes szabályozás elengedhetetlenül szükséges a leplezett eszközök alkalmazásának visszaellenőrizhetőségéhez. A perbírónak ugyanis döntenie kell, hogy a leplezett eszközök alkalmazás által beszerzett, elé tárt bizonyítékok felhasználhatóak-e a büntetőeljárásban bizonyítékként – ezt pedig kizárólag akkor teheti meg, ha az elrendelés, alkalmazás igazoltan alátámasztottan történt és visszakövethető.

Felmerül a kérdés azonban, hogy a fentiekben kifejtett, széleskörű kiterjesztés lehetőségének biztosításával mennyiben tudja ellátni a visszaellenőrizhetőség funkcióját a szabályrendszer. Hiszen a nyomozó hatóság birtokába jutott, tulajdonképpen véletlenül, eshetőlegesen megszerzett információk és személyek esetében nem került sor az engedélyezésre, ennek mentén annak indokoltsága sem lehet alátámasztott.

A következő kérdés pedig, hogy e szabályok tükrében mennyire igazolható a célhoz kötöttség. Az alkalmazás ilyen szintű, mondhatni ilyen távoli kiterjesztésével az eredeti céltól szükségképpen távol kerül az alkalmazás. Az Alkotmánybíróság szerint azonban *„[A] titkos eszközöknek a célhoz kötöttségtől történő teljes eloldása, az alkalmazás kivételességére és átmenetiségére vonatkozó szabályozás hiányával együtt e jog aránytalan, így alkotmányosan elfogadhatatlan korlátozását jelenti.”*³⁵

A jogalkotó meghatározta azokat a feltételeket, amelyeknek teljesülniük kell ahhoz, hogy a megszerzett adatokat, információkat olyan bűncselekmény, személy vagy mindkettő bizonyítására is fel lehessen használni, melyről az előterjesztés, az indítvány és az engedélyező végzés nem szól. Nem mondható ki teljes nyugalommal azonban az, hogy ez elegendőnek tekinthető ahhoz, hogy a szabályrendszer megfeleljen a jogállamban elvárt elveknek. A célhoz kötöttség hiányát nem pótolhatja az adattovábbítás feltételeinek garanciális szabályozása. Azzal, hogy a jogalkotó biztosítja a jogalapot a célhoz kötöttség feloldásához, nem biztosítja az adatkezelés és

³⁴ Case of *Kvasnica v. Slovakia* 09/06/2009. (Application no. 72094/01.)

³⁵ 2/2007. (I. 24.) AB határozat

felhasználás jogszerűségét. Az adattovábbítás feltételekhez kötése és a célhoz kötöttség ugyanis az információs önrendelkezési jognak nem vagylagos, hanem együttes garanciái: a célhoz kötöttségnek az adat felvételétől kezdve az adat törléséig érvényesülnie kell.³⁶

S bármennyire is fontos és alkotmányosan elismert érdek az állam büntetőigényének érvényesítése, az nem járhat az egyén alkotmányos jogainak sérelmével, hiszen, ha nem így történik, akkor „[A] megsértett jogrend védelmére hivatott állam az egyén jogainak sérelmén keresztül a jogrendet sérti meg.”³⁷

Felhasznált irodalom

Bakonyi Mária: A leplezett eszközök új büntetőeljárás szabályozásának néhány kérdése. *Magyar Jog*, 2018./7-8

Büntető eljárás jog I-II. - új Be. - Kommentár a gyakorlat számára. HVG-ORAC Jogkódex – internetes jogi adatbázis

Case of *Kvasnica v. Slovakia* 09/06/2009. (Application no. 72094/01.)

European Parliament legislative resolution of 20 November 2008 on the proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulation (EC) No 1073/1999 concerning investigations conducted by the European Anti-Fraud Office (OLAF). https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-6-2008-11-20_EN.html?redirect (2021. 06. 28.)

Farkas Ákos – Pap Gábor: Alkotmányosság és büntetőeljárás. In: Pusztai László (szerk.): *Kriminológiai és kriminalisztikai évkönyv, Kriminológiai és Kriminalisztikai Tanulmányok XXX.* IKVA, Budapest, 1993.

Finszter Géza: Bűnüldözés és a jogállam. *Ügyészségi Szemle*, 2016/1.

Győri Attila – Szendrei Ferenc: A leplezett eszközök alkalmazásának tapasztalatai a jogintézmény bevezetésétől napjainkig. *Rendőrségi tanulmányok*, 2021/1.

Kadlót Erzsébet: Útközben Fouche-tól Foucault-ig. A titkos eljárások és eszközök térnyerésének alakulása a büntetőeljárásban. *Fundamentum*, 2016/2-4. sz.

Laczó Adrienn: A titkosszolgálati eszközök alkalmazása révén szerzett bizonyíték felhasználhatóságának gyakorlati problémái. MTA Law Working Papers 2021/8. <https://jog.tk.hu/mtalwp/a-titkosszolgálati-eszkozok-alkalmazasa-reven-szerzett-bizonyitek-felhasznalhosaganak-gyakorlati-problemái> (2021. 06. 28.)

Novák Zsófia – Nagy Ákos: A titkos információgyűjtés és adatszerzés eredményének felhasználása a büntetőeljárásban. *Belügyi Szemle*, 2016/10. sz.

³⁶ 15/1991. (IV. 13.) AB határozat

³⁷ Farkas – Pap 1993. 45.

Opinion 03/2013 on purpose limitation. In: https://ec.europa.eu/justice/article-29/documentation/opinion-recommendation/files/2013/wp203_en.pdf (2021. 06. 27.)

THE USABILITY OF THE RESULTS OF THE COVERT INFORMATION-GATHERING – WITH SPECIAL REGARD TO PURPOSE LIMITATION

As the results of the covert investigation, the authorities purchase many information about the citizens. In these cases it is really important to create a suitable regulation, as in the rule of law one of the most essential requirement is the purpose limitation. The Act XC of 2017 on Criminal Procedure Code gives a wide-ranging authority to the investigative authorities for the use of the results. The information based on the covert investigation can be used as evidence, even if the permission for the use of these instruments did not contained the affected person or the affected person's crime.

In these cases the purpose limitation obviously does not apply, however the Constitutional Court declared that „the punitive claim of the state not justifies the rule of purpose limitation”.

JOG- ÉS TÁRSADALOMELMÉLETI SZEKCIÓ

TÓTH KATINKA

Jog- és Társadalomelméleti Tanszék

Témavezető: dr. Fekete Balázs habil. egyetemi docens

KÖLTŐI IGAZSÁGSZOLGÁLTATÁS DÜRRENMATT BŰNÜGYI REGÉNYEIBEN

1. Bevezetés: a problémafelvetés „tétje”

Mindannyiunkban él a költői igazságszolgáltatás iránti ősi, ösztönös, igazságérzeten alapuló vágy: egy történettel akkor vagyunk „elégedettek”, ha a jó elnyeri tettei méltó jutalmát, a rossz megbűnhődik, a felborult világrend helyreállt, a pozitív erkölcsi értékek megerősítést nyertek. A kérdés akkor kezd el izgalmassá válni, amikor az irodalmi narratíva morális üzenete nem ennyire fekete-fehér. Kézenfekvő a kérdés: hogyan értelmezhető a költői igazságszolgáltatás olyan – elsősorban, de nem kizárólagosan modern, posztmodern – művekben, amelyek nem a klasszikus *happy end*-formulát követik? Beszélhetünk-e egyáltalán *poetic justice*-ről e narratívák esetén?¹ Ami pedig jog és irodalom kapcsolatát, a költői igazságszolgáltatás normatív univerzumban elfoglalt helyét illeti, *happy end* hiányában visszahatnak-e az irodalmi narratívák az erkölcsi döntéshozatalra?

Jelen tanulmány megközelítésében a recepcióközpontú értelmezés segít rávilágítani arra, hogy a költői igazságszolgáltatás nemcsak a *happy end*-formula útján hozzáférhető, hanem morális szempontból „nehezebben értelmezhető” irodalmi narratívákban is azonosítható. Ennek jelentőségét a *law in literature* megközelítésű kutatásokban abban látom, hogy lehetővé teszi a modern, posztmodern irodalom „morálisan összetett” narratívái és az erkölcsi ítélethozatal közti kapcsolat vizsgálatát.

A *poetic justice* terminológiájának használata a szakirodalomban jelentős eltéréseket mutat, ezért elsőként azt célszerű tisztázni, hogy e megközelítések közül az irodalmi mű és a morális döntéshozatal kapcsolatára fókuszáló, „*jog és irodalmi*” kutatás számára melyik irányt tartom célravezetőnek. Ezt követően konkrét irodalmi példákon keresztül, Friedrich Dürrenmatt bűnügyi regényei alapján járom körül a költői igazságszolgáltatás fogalmát.

¹ Zach a doktrína elméletét és történetét bemutató klasszikus monográfiájában a klasszicizmus kora utáni szépirodalomban az elv megkérdőjelezését, illetve jelentős presztízsvesztését állapítja meg, vö. Zach 1986. 381-442.

2. Terminológiai alapvetések

A szakirodalom egységes abban, hogy a „*poetic justice*” kifejezést Rymer angol drámakritikus használta először 1677-ben. Meglátása szerint a drámai mű akkor érhet el morális nevelő hatást – ezt egyúttal elvárásként is megfogalmazta az irodalommal szemben –, ha a darab végén a jó elnyeri tettei méltó jutalmát, a gonosz pedig megbűnhődik.²

A doktrínát a mai napig a legtöbb irodalomtudományi forrás a klasszikus „rymeri” megközelítésben értelmezi.³ Az irodalomtudomány képviselői közül – az utóbbi időben különösen a kognitív poétika irányából – többen is felhívják azonban a figyelmet arra, hogy a „klasszikus” *poetic justice* – koncepció nem alkalmazható kellő következetességgel az irodalmi narratívák túlnyomó többsége esetén, hiszen azok éppen az igazságosság megvalósításának lehetetlenségét ábrázolják vagy az erkölcsi rend érvényességét vonják kétségbe.⁴ E szerzők a probléma lényegét abban látják, hogy „*éppen ezeknek a műfajoknak a befogadástörténete mutatja különösen szembeűnően, milyen komoly erőfeszítéseket tesz az olvasó annak érdekében, hogy a poétikai igazságszolgáltatást beteljesülni lássa.*”⁵ Eibl a „*poetische Gerechtigkeit*” kognitív szempontú újraértelmezésekor számos irodalmi példával bizonyítja, hogy az olvasóban annyira erős az ösztönös igazságérzeten alapuló, *happy end* iránti vágy, hogy az értelmezés folyamatában az irodalmi narratíva üres, ambivalens vagy meghatározatlan helyeit ennek az elvárásának megfelelően tölti ki (például igyekszik valamilyen bűnt tulajdonítani az olyan szereplőnek, aki a történet végén megbűnhődik).⁶ Mindebből pedig a kognitív irodalomtudomány megközelítésében az következik, hogy a költői igazságszolgáltatás fogalmának értelmezésében egyfajta „paradigmaváltás” szükséges: olvasói elvárásként értelmezendő, és nem a szerzői konstrukció eredményeként.⁷

3. A dürrenmatti krimi mint „demonstrációs eszköz”

A *poetic justice* recepcióközpontú, olvasói elvárásként való értelmezése fentiekből következően lehetőséget nyújt a tanulmány tárgyát képező, „morálisan összetett” irodalmi művekben rejlő költői igazságszolgáltatás azonosítására. Egyúttal az olvasói „elváráshorizont” alakulására fókuszáló, kognitív poétikai megközelítés az irodalmi mű és a morális ítélethozatal közti kapcsolat feltárására is alkalmas.

² Rymer 1956 (1677). 26. 27. vö. Zach 1986. 25.

³ Vö. Kaul 2008.

⁴ Horváth 2019. 92.

⁵ Uo.

⁶ Eibl 2012. 219. vö. Horváth 2019. 92-93.

⁷ Eibl 2012. 239. vö. Horváth 2019. 93.

A tézisem alátámasztására Friedrich Dürrenmatt bűnügyi regényeit választottam, az alábbi okokból:

a) Az életmű áttekintése alapján nem férhet kétség ahhoz, hogy az igazságszolgáltatás kérdése, a jog–igazságosság, rend–rendetlenség, valószerű–lehetséges dichotómiája központi jelentőségű Dürrenmatt munkáiban, drámáiban csakúgy, mint a prózájában.⁸ Célravezetőnek látszik tehát a dürrenmatti *poetic justice*-t e motívumok mentén megközelíteni, néhány konkrét, az *oeuvre* szempontjából jelentős prózai munka alapján.

b) A tanulmány gondolatmenetének középpontjában a morális ítélethozatal kérdése áll. A klasszikus detektívtörténetek olvasói – csakúgy, mint a varázsmesék olvasói – fix elváráshorizonttal rendelkeznek a műfajba tartozó művekkel kapcsolatban. Azt várják, hogy a detektív – mint az erkölcsi Jó megtestesítője – megfejtse a rejtélyt, a gyilkos pedig rács mögé kerüljön.⁹ A kognitív poétika képviselői felhívják a figyelmet arra, hogy a detektívtörténet „*semantikussága és formális egyszerűsége viszonylag transzparens, jól követhető módon mozgat bizonyos (...) morális, értékelő mechanizmusokat, vagyis látványosan igénybe veszi az (...) összetettebb irodalmi formák (...) befogadásakor is szerepet játszó modulok egy részét*”.¹⁰ Kijelenthető tehát, hogy a detektívtörténet az irodalmi narratíva és a morális döntéshozatal kapcsolatának tanulmányozására – mint műfaj – kiválóan alkalmas.

c) Itt kell azonban felhívni a figyelmet arra, hogy Dürrenmatt bűnügyi regényeiben szándékolatlan eltér a klasszikus detektívtörténetek sémáitól. Poétikájának egyik legfontosabb szervező eleme a krimi szabályaival való ironikus-szatirikus-groteszk játék, a krimisémák meglepő variálása, újragondolása. Mindezzel összefüggésben e regényekben nem azonosítható a krimi műfajától hagyományosan elvárt *happy end*. A költői igazságszolgáltatás Dürrenmatt világában távolról sem fekete-fehér, művei éppen ezért válnak jelen tanulmány számára érdekessé. A *poetic justice* recepcióközpontú értelmezése szempontjából kifejezetten azokat a poétikai eszközöket tartom célszerűnek feltárni, amelyekkel a szerző a krimiolvasó fix elváráshorizontját „támadja”: ilyen módon lehetőség nyílik a narratíva és a morális ítélethozatal közti kapcsolat feltárására.

d) A „*law in literature*” megközelítésű gondolatmenetben nem hagyható figyelmen kívül továbbá a referencialitás kérdése, különös tekintettel arra, hogy az a morális döntéshozatalban vitathatatlanul jelentős szerepet játszik. Éppen ezért fontos kiemelni, hogy a krimi rendkívül érzékeny társadalmi zsáner: „*hihetetlenül gyorsan válaszol a modern kor problémáira, roppant sokrétű, és nagyon alkalmazkodó*.”¹¹ Szemiotikai

⁸ Itt jegyzem meg, hogy a német nyelvű „jog és irodalmi” kutatásokban Dürrenmatt művei fontos referenciapontnak számítanak. A hazai források között csupán elvétve található a svájci író bűnügyi regényeivel foglalkozó tanulmány. (Kifejezetten „jog és irodalmi” szemléletű forrást a mai napig nem leltem fel. Jog és dráma kurzuson azonban már foglalkoztak az egyetemi hallgatók *Az öreg hölgy látogatása* című művel, vö. Hegyi–Kisteleki 2017. 25-38.)

⁹ A varázsmesék és a klasszikus detektívtörténet közti párhuzamhoz lásd: Keszthelyi 1979. 129.

¹⁰ Horváth–Szabó 2019. 8.

¹¹ Varga 2009. 80.

szemléletű tanulmányában Gyimesi megállapítja, hogy a krimi „különféle műfajváltozataiban képes pontosan megjeleníteni azt, hogy az adott társadalmi formáció milyen filozófiai (ideológiai) előfeltevésekkel rendelkezik az igazságot illetően”.¹² Kijelenthető tehát, hogy a költői igazságszolgáltatás fogalmának vizsgálatára a krimi műfaja célszerű választásnak tekinthető.

4. A dürrenmatti költői igazságszolgáltatás jellegzetességei

A következőkben a költői igazságszolgáltatást mint – fentiek szerinti – olvasói elvárást értelmezem Dürrenmatt *A bíró és a hóhér* (1950-51), *A baleset* (1956), *Az ígéret* (1958) és az *Igazság-szolgáltatás* (1985) című műveiben,¹³ választ keresve arra a kérdésre, hogy visszahat-e az irodalmi narratíva a morális ítélethozatalra *happy end* hiányában is.

Jauss az irodalmi hermeneutika programját meghirdető, 1967-es egyetemi székfoglalójában megállapítja: „Az olvasó irodalmi élményeinek elemzése csak akkor kerülheti el a pszichologizmus fenyegető csapdáját, ha egy mű befogadását és hatását az elvárásoknak abban az objektíválható vonatkozási rendszerében írja le, amely (...) a műfaj korábbi ismeretéből, előző művek formájából és tematikájából, valamint a költői nyelv és a köznyelv ellentétéből épül fel.”¹⁴ Jauss az olvasói elvárások e rendszerét „elvárási horizont” néven azonosítja, ezt alakító fő tényezőkként az adott műfaj ismert normáit, az irodalmi környezethez való viszonyát, továbbá a mű által megjelenített fikció és a valóság közt feszülő ellentétet jelöli meg.¹⁵ Az irodalmi hermeneutika jaussi elmélete szerint az esztétikai élmény behatol az olvasó elvárási horizontjába, és az „esztétikai *distancia*” révén »az ismert tapasztalatok tagadása vagy először kimondott dolgok tudatosítása révén „horizontváltást” hozhat létre«. ¹⁶ E horizontváltásnak számtalan következménye lehet, adott esetben – ami témám szempontjából releváns – a morális döntéshozatalt is befolyásolhatja.

Jauss megközelítéséből levezethető, hogy a narratíva morális ítélethozatalra való hatását célszerű úgy vizsgálni, hogy áttekintjük, melyek az irodalmi műnek azok a vonásai, amelyek az olvasóban „horizontváltást” hozhatnak létre. A krimi esetében a befogadói elváráshorizontot alakító legfontosabb tényező megítélésem szerint az olvasó műfajjal szembeni, rendkívül precízen körvonalazható elvárása: a krimi szabályainak érvényesülése. Bertold Brecht a népszerű bűnügyi regény legfontosabb vonását az adott

¹² Gyimesi 2007. 125.

¹³ A tanulmányban szereplő idézetek a következő magyar nyelvű kiadásokból származnak: Dürrenmatt 1968, Dürrenmatt 1987. Itt jegyzem meg továbbá, hogy *A baleset* műfaja elbeszélés, a következőkben azonban – az egyszerűség kedvéért – a dürrenmatti „bűnügyi regények” megnevezésbe e mű is beleértendő.

¹⁴ Jauss 1980. 18.

¹⁵ Jauss 1980. 20.

¹⁶ Uo.

sémák különféle variációjában látja.¹⁷ A sémák műfajban betöltött szerepét mutatja, hogy e szabályrendszereket a krimiírók a kontárokkal szembeni védekezésként a huszadik század húszas-harmincas éveiben, krimiírási kódexekben egzaktan rögzítették.¹⁸

Dürrenmatt bűnügyi regényeinek említett sajátossága, hogy azokban a szerző kivétel nélkül a krimi hagyományos szabályaival megy szembe: újraértelmezi, vagy éppen teljesen figyelmen kívül hagyja, megkérdőjelezi, parodizálja, ironizálja azokat. Mivel pedig a krimiben – mint „ontológiai modellben” – a megismerés mindig az igazságra irányul,¹⁹ a narratíva az igazságszolgáltatás lehetőségeiről, az igazság logikai úton való megismeréséről alkotott olvasói képet is formálja.

A költői igazságszolgáltatás tanulmányozása szempontából célszerűnek látszik összegyűjteni, majd egyenként tárgyalni azokat a markáns vonásokat, motívumokat, narratológiai eszközöket, amelyekkel Dürrenmatt a krimiolvasó fix elváráshorizontját „bombázza”. Alábbiakban megvilágítom a krimi klasszikus szabályaitól való „dürrenmatti” eltéréseket, mert a „poetic justice” lényege meglátásom szerint e szempontok mentén tárható fel.

a) Az olvasó első kihívása: a rejtély pusztá kontextussá válik

A klasszikus detektívtörténetek egyértelműen rejtélyközpontúak. Az olvasó számára fő vonzóerejüket pszichológiai szempontból egyrészt a rejtély által keltett feszültség, majd a meglepetés erejével ható, egyúttal a világ rendjét helyreállító, megnyugtató megoldás – mint katarzis – adja. Számos szerző épp abból vezeti le a műfaj irodalmi perifériára szorulását, hogy „*az író által feladott rejtvény megfejtésének vágya az olvasás igénye elé helyeződik*”,²⁰ a rejtvényfejtés intellektuális izgalma „lenyomja” a narratíva egyéb irányú próbálkozásait.

Bényei „*metafizikus detektívtörténet*” néven azonosítja a kriminek azt az alműfaját, amelyhez „*olyan, a klasszikus analitikus detektívtörténet lényeges megformálásbeli és világképi sajátosságait (a sematizáltságot, a cselekmény alárendelését a rejtély megfejtésének, a lélektani elemzés hiányát, az episztemológiai kérdések iránti érdeklődést stb.) felhasználó szövegek tartoznak, amelyek a krimisémából kölcsönzött elemeket általános bölcséleti jellegű kérdésfeltevések szolgálatába állítják – leggyakrabban oly módon, hogy a nyomozás folyamata a megismerés metaforájaként szerepel*”.²¹ Ugyanez a szerző e kategórián belül megkülönbözteti az „anti-

¹⁷ Brecht 1998 (1938/40). 33.

¹⁸ Miklós 2009. 20. A szerző itt idéz is Ronald Arbuthnot Knox 1929-es kódexéből, például: „*Véletlen esemény nem jöhet a detektív segítségére.*”; „*A bűnözőt ismerjük meg a történet korai szakaszában.*”

¹⁹ Gyimesi 2007. 125.

²⁰ Miklós 2009. 31.

²¹ Bényei 2000. 17-18.

detektívtörténeteket”, amelyek a krimikliséket „önmaguk felbomlasztására” használják, „a krimi metafizikai, logocentrikus alapfeltevéseinek dekonstruktív kritikájaként” olvashatók.²²

A tanulmány központi gondolatmenete szempontjából nem elsősorban az egzakt (al)műfaji besorolásnak (metafizikus detektívtörténet, anti-detektívtörténet, anti-bűnügyi történet, posztmodern regény²³), hanem – ahhoz kapcsolódóan – annak van jelentősége, hogy Dürrenmatt „anti” bűnügyi történeteiben a rejtély jelentősége a klasszikus detektívtörténetekhez képest jelentősen háttérbe szorul, az egyes regényekben eltérő mértékben. Míg *Az ígéret* és *A bíró és a hóhér* – amellet, hogy a rejtély felgöngyölítésében, a bűnös felelősségre vonásában a logika helyett a véletlenre, a szükségszerű helyett az eshetőlegesre helyezi a hangsúlyt – bizonyos mértékig még a klasszikus sémák szabta koordinátarendszerben mozog, addig *A baleset* című elbeszélés a krimiszabályok „kafkai” átiratának, az *Igazság-szolgáltatás* pedig az e szabályokkal való posztmodern játéknak, a krimisémák szatirikus dekonstrukciójának tekinthető. Mind a négy műben közös tehát, hogy a konkrét titok – maga a gyilkosság – csupán mintegy „apropót szolgált” az írónak az igazság felderítésével kapcsolatos filozófiai mondanivalója vagy éppen a krimi műfajával kapcsolatos meglátásai kifejtésére. Az olvasó kénytelen tehát befogadói pozícióját e szempontok mentén átértelmezni.

b) Második kihívás: a képtelent, az eshetőlegest, a véletlent az igazságszolgáltatás releváns tényezőinek kell tekinteni

Dürrenmatt „*A bűnügyi regény rekviemje*” alcímet viselő, *Az ígéret* című művében a gyilkosság történetét egy kerettörténetbe helyezi. Az író egy nyugalmazott rendőrparancsnokkal beszélget, aki kifejti a krimivel kapcsolatos, szakmai tapasztalatokon alapuló aggályait. A szerző ezt a narratológiai eszközt használja fel arra, hogy megfogalmazza a műfajjal kapcsolatos meglátását, amelyet az olvasó mintegy „sorvezetőként” használhat majd a gyilkossági történet értelmezésekor. „*Maguk a cselekményt logikusan építik fel, úgy tesznek, mintha sakkoznának (...); a detektívnek csak a játékszabályokat kell ismernie, és lejátszhatja a partit, már ki ütötte a bűnöst, győzött az igazság. Dühöngök, amikor ezt a fikciót hallom. Mert logikával csak részben tudunk hozzáférkőzni az igazsághoz.*”²⁴ Ezzel a kijelentéssel Dürrenmatt a klasszikus krimi egyik kőbe vésett szabályát támadja: azt, hogy a rejtély logikai úton, a deduktív következtetés módszerével felderíthető. „*A zavaró körülmények, amelyek megghiúsítják számításainkat, oly gyakoriak, hogy a legtöbb esetben csak a vadászszerencse meg a*

²² Bényei 2000. 21. 20.

²³ A tanulmány tárgyát képező négy konkrét regény alműfajáról a szakirodalom nem egységesen foglal állást, a német nyelvű források leggyakrabban az „Anti-Kriminalroman”, „Anti-Detektivroman” alműfajba sorolják őket, vö. Genz 2018. 11; Bartl 2020. 150.

²⁴ Dürrenmatt 1968. 12.

véletlen hozza meg a sikert.”²⁵ A bíró és a hóhér gyilkosa, Gastmann ugyanezt fogalmazza meg a nyomozóval kötött fogadásában: „éppen az emberi kapcsolatok kuszasága teszi kinyomozhatatlanná a bűnösöket, vagyis a bűn túlnyomó többsége nemcsak büntetlen, mert nem is tud róluk senki, mintha a föld alatt történtek volna.”²⁶

Az író késői regényében, a posztmodern *Igazság-szolgáltatás*ban még ennél is tovább megy, amikor azt állítja, hogy vannak olyan helyzetek az igazságszolgáltatás folyamatában, amikor nem érhetjük be a valósággal. A történetben a gyilkos azzal bízta meg a védőügyvéd-nyomozót, hogy ne a valóságosra, hanem a lehetségesre koncentráljon: „Magának nem is a valóságot kell vizsgálnia (...), hanem a valóság mögött rejlő egyik lehetőséget a sok közül. (...) A valóságos csak speciális esete a lehetségesnek, ezért másként is elgondolható.”²⁷ Az abszurd dürrenmatti narratívában a lehetséges valóban „lenyomja” a valóságot: annak ellenére, hogy a gyilkosságnak számtalan szemtanúja volt és az elkövető maga sem tagadja tettét, végül felmentik, mert felmerül egy másik, az igazságszolgáltatási gépezet számára *hihetőbb, valószínűbbnek* látszó lehetőség.

A fentiek háttérében jól azonosítható a teljes dürrenmatti életművet átható, a világ kaotikusságát, logikai úton való megismerhetetlenségét hirdető modern-posztmodern létszemlélet (ne feledkezzünk el arról sem, hogy a tárgyalt művek közül három néhány évvel a második világháború után, az *Igazság-szolgáltatás* pedig az 1980-as években született). „E defekttel teli világban” pedig – ami nem más, mint „műszaki hiba előidézte gátszakadás, laboránsnök szórakozottsága folytán levegőbe repülő atombombagyár, tévesen beállított repülőgép”²⁸ – az esztétikai-morális-jogi igazságszolgáltatás nem csupán, sőt, nem elsősorban (!) logikus, ok-okozati összefüggések eredője, hanem sokkal inkább esetleges, képtelen, kiszámíthatatlan, véletlen események függvénye. A krimiolvasó persze szeret(ne) minderről megfélekezni, Dürrenmatt azonban gondoskodik róla, hogy olvasója ezeket az elváráshorizontot alkotó előfeltevéseit felülbírálja: ez a világ ugyanis – hangsúlyozza – így „talán tökéletes, csak éppen hazug”.²⁹ „A képtelenen (...) csak akkor nem zúzódunk szét (...), ha e képtelen létezését elgondolásainkba alázatosan belekalkuláljuk.”³⁰

c) Harmadik kihívás: a szereplők klasszikus „mátrixa” átértelmezésre szorul

Szintén a klasszikus detektívtörténet sematikusságából adódik, hogy szereplői köre jól behatárolt, a szerepek egymástól élesen elkülönülnek. Mindehhez társul morális síkon,

²⁵ Uo.

²⁶ Dürrenmatt 1968. 197.

²⁷ Dürrenmatt 1987. 53.

²⁸ Dürrenmatt 1968. 114.

²⁹ Dürrenmatt 1968. 12.

³⁰ Dürrenmatt 1968. 97.

hogyan a detektív „alapértelmezetten” az erkölcsi Jó, a gyilkos pedig a Rossz megtestesítője. Keszthelyi a krimi és a varázsmese párhuzamait feltáró gondolatmenetében meggyőzően mutatja be, hogy a varázsmesék proppi mesemorfológia szerinti tipikus karakterei megfeleltethetőek a hagyományos krimikaraktereknek.³¹ Ugyanúgy, ahogy ezekben a mesékben, a klasszikus bűnügyi regényekben is statikusak a jellemek, a szerepek pedig jól elhatároltak: a detektív mint „hős” feladata, hogy kinyomozza a rejtélyt, fényt derítsen az igazságra, legyőzze a gyilkost mint „ellenséget”, helyreállítsa a felborult világrendet.

Dürrenmatt világában azonban az olvasó kénytelen az igazságszolgáltatási folyamat részvevőinek fekete-fehér „mátrixát” újragondolni, átértelmezni. A klasszikus szerepek ugyanis a „*defekttel teli világban*” megkérdőjeleződnek, elmosódnak vagy éppen a narratívából teljesen kimaradnak, ahogy ezt az alábbi két példa mutatja.

A bíró és a hóhér „igazságszolgáltató” rendszerében a szerepek több síkon is egymásba csúsznak. Bärlach felügyelő ősi ellensége Gastmann, a bűnöző. Bärlach önjelölt igazságosztóként határoz a bűnöző kivégzéséről, azonban – abszurd módon – nem azért, mert a történetben szereplő gyilkosságot Gastmann követte volna el, hanem a nyomozó saját „igazságának” érvényesítése érdekében (a történet szerinti valós gyilkos ugyanis Bärlach „segítője”, a szintén rendőr Tschanz). A „hős” bíróként bünteti meg a „nem-gyilkost”, és ennek következtében maga is gyilkossá válik. Dürrenmatt világában tehát mesei igazságszolgáltatásról szó sincs: a narratíva egyértelműen az olvasóra bízva a költői igazságszolgáltatás értelmezési folyamatban való konstrukcióját³² vagy éppen az igazságszolgáltatás lehetetlenségének belátását.

A baleset világa még ennél is abszurdabb. Ebben a történetben ugyanis nincs szó tényleges gyilkosságról, sem „valós” szerepekről: a szereplők – egy nyugalmazott bíró, egy egykori ügyész, egy védőügyvéd, továbbá egy hóhér – azzal szórakoztatják magukat, hogy esténként berúgnak, és – sajátos szerepjátékként, az „*igazságszolgáltatás játékként*” – kitalált büntetőpereket folytatnak le. Ebbe a játékba véletlenül csöppen bele vádlottként Traps, aki az „eljárás” előrehaladása során egyre jobban átéli szerepét, már maga is – sajátos Josef K.-ként – egyre jobban elhiszi bűnösségét, fürdőzve személyének fontosságában. A történet végén, az „ítélethirdetés” előtt már maga könyörög a bírónak, hogy állapítsa meg a bűnösségét. Ezt követően pedig felmegy a szobájába és felakasztja magát, végrehajtva magán az ítéletet.

Ahogy látható, az író az igazságszolgáltatás szereplőit is sajátos, abszurd „sakkjátszma” résztvevőivé teszi. Ebben a játékban azonban sem a szerepekkel járó feladatok és jogosítványok, sem a szabályok nem tekinthetők állandónak. Sőt, a narratíva – újabb pofon a klasszikus szabályoknak – még ennél is továbbmegy: Dürrenmatt saját magát is „beleírja” a történetbe, önmagát is a sajátos

³¹Hős = magánnyomozó, álhős = hivatásos rendőr, ellenség = gyilkos, király = megbízó, útbaigazító/adományozó = tanúk/gyanúsítottak, segítő = nyomozó segédje. Keszthelyi 1979. 134.

³²Vö. Eibl fentiekben kifejtett kognitív poétikai megközelítésével (költői igazságszolgáltatás mint az értelmezés irányát meghatározó olvasói elvárás, Eibl 2012. 92.)

„igazságszolgáltatási játék” résztvevőjévé téve.³³ Az író *Az ígéletben* a kerettörténet szereplőjeként hallgatja a rendőrpáncsnok előadását a gyilkosságról és a nyomozásról. *Az Igazság-szolgáltatás* záró fejezetében („a közreadó utószava”³⁴) úgy szövi bele magát a történetbe, hogy – egyes szám első személyű beszámolója szerint – jóval az események után, különböző véletlenek folytán összetalálkozott a kulcsszereplővel, akik segítettek fényt deríteni több, addig „homályban maradt” mozzanatra. *A bíró és a hóhérban* Dürrenmatt sajátos, önreflexív-groteszk módon, szintén az igazságszolgáltatási folyamat tényleges szereplőjévé teszi magát. Egyrészt elvárja a nyomozóktól, hogy őt magát is lehetséges gyanúsítottként hallgassák ki: „Az *alibimre van szükségük?*”³⁵; másrészt pedig a lehetséges gyanúsított, Gastmann jelleméről, indítékairól olyan döntő jelentőségű információkkal szolgál a rendőrök számára, amelyekre egyéb úton aligha derülhetne fény.

Dürrenmatt a fenti poétikai eszközökkel újraértelmezi az író szerepét a költői igazságszolgáltatás folyamatában. Egyrészt sakkjátékosként pozicionálja önmagát, aki a történet szereplőit bábukként mozgathatja, saját elképzeléseinek megfelelően: „*Mindenesetre ne hagyjuk, hogy megfigyeljen bennünket, még bekerülünk valami regénybe*” – adja nyomozói szájába.³⁶ Másrészt azonban nem elégszik meg ezzel a pozícióval: saját szerepéből kilépve átlép a fikció világába, önmagát is a nyomozás, az igazságszolgáltatási folyamat valós résztvevőjévé téve.³⁷ Jog és irodalom kapcsolata, az esztétikai és a morális igazságszolgáltatás viszonya vonatkozásában döntő mozzanatra világít rá a szerző az írói feladat sajátos értelmezésekor: „*Ő maga is olyan rendőrféle, mondta, de nem áll mögötte se hatalom, se állam, se törvény, és nem rendelkezik börtönökkel. Az ő szakmája az, hogy a körmére nézzen az embereknek.*”³⁸

Fentiek jól mutatják, hogy a dürrenmatti krimiben a fekete-fehér *happy end*-formula alkalmazhatatlan, az olvasó nehéz feladat előtt áll a költői igazságszolgáltatás értelmezésekor. Ebben az „átértelmezett” koordinátarendszerben ugyanis a „hős” és az „ellenség” szerepe nehezen határolható el. Mindezt pedig még tetézi az író azzal, hogy önmagát is e rendszer részeként értelmezi, elmosva a valóság és a fikció határait.

d) Negyedik kihívás: a morális dimenzió összetetté válik

³³ Dürrenmatt kedvelt, visszatérő motívuma az írói szereppel való sajátos, önreflektív játék, vö. Gisi 2018. 246-248.

³⁴ Dürrenmatt 1987. 181.

³⁵ Dürrenmatt 1968. 203.

³⁶ Uo.

³⁷ Ugyanezt mutatja, hogy a regényből készült filmváltozatban Dürrenmatt maga is szerepet vállalt: önmagát játssza, aki – nem melleleg – sakkjáték közben elegyedik szóba a nyomozóval.

³⁸ Dürrenmatt 1968. 206.

A fenti „mátrix” további olvasói újragondolást igényel a detektívtörténet morális dimenziója mentén: e szempont az esztétikai és a morális döntéshozatal kapcsolatát tekintve vitathatatlanul kiemelten fontos.

A klasszikus detektívtörténetben a moralitás sokadlagos jelentőségű: a bűnöző pusztán a műfaji szabályokból adódóan – és nem valamilyen magasztos erkölcsi törvény alapján – az amoralitás képviselőjének, a detektív pedig szintén „definíciószerűen” hősnek, a moralitás megtestesítőjének tekintendő. Agatha Christie vallomása jól mutatja a klasszikus krimi viszonyát a morális szempontokhoz: *„Amikor nekiláttam a detektívtörténet megírásának, nem jutott eszembe megítélni az abban előforduló eseményeket, vagy komolyabban belegondolni a bűncselekménybe: egy igazi detektívtörténet a tettes utáni hajtóvadászatról szól, noha van erkölcsi tanulsága is. A régi művek még egyfajta tanmesék voltak, amelyekben a Gonosz elnyerte büntetését, a Jó pedig győzött. (...) Az ellenség rossz volt, a hős pedig jó – nem vájkáltunk lélektani dolgokban, hanem felléptünk a bűnözők ellen, és az áldozatok pártját fogtuk.”*³⁹

Northrop Frye *A Kritika anatómiájában* a detektívtörténetet a melodráma egyik formájának tekinti, mely utóbbinak két fontos ismertetőjegye van: *„az erkölcsi erény győzelme a gonoszság fölött, és ami ebből következik: a közönség feltételezett erkölcsi elveinek az idealizálása.”*⁴⁰ A szerző a krimiolvasó ironikus hozzáállására hívja fel a figyelmet: *„A művelt közönség, ha melodramát néz, lenéző gesztussal kifütyüli a cselszövőt, abból kiindulva, hogy nem lehet komolyan venni a komolyságát.”*⁴¹ Frye meglátásában tehát – bár ő a fiktív gonoszt kifejezetten ironikus távolságtartással kezeli – a klasszikus detektívtörténet lényegi eleme szintén a *happy end*, a műfaj diktálta szabályok szerint pedig a morális dimenzió a krimiben – csakúgy, mint a melodramában – „adottnak” tekintendő.

A dürrenmatti bűnügyi regényekben a morális dimenzió közel sem ennyire „átlátszó”. A tárgyalt művek alapján a klasszikus krimik pozitív hőseivel kapcsolatban az alábbi következtetések vonhatóak le. *Az ígéret* nyomozója, Matthäi *A bírós és a hóhér* Bärlach felügyelőjével, továbbá az *Igazság-szolgáltatás* Spät ügyvédjével rokon karakter. Mindhárman végletekig elszánt, „kohlhaasi” küzdelmet folytatnak annak érdekében, hogy az igazságnak érvényt szerezzenek. Egy darabig még törvényes eszközökkel küzdenek, amikor azonban szembesülnek azzal, hogy céljuk az állami igazságszolgáltatás útján nem érhető el, maguk veszik kézbe az ügyet.⁴² Önjelölt igazságosztóként, bíróként járnak el, céljuk elérése érdekében más embereket használva eszközként. Az „igazságszolgáltatás megszállottjaivá” válnak, a szó átvitt és szó szerinti értelmében is: Matthäi a történet végén beleőrül sikertelenségébe, Bärlachnak a gyomra betegszik meg, Spät alkoholistává válik. A három karakter jól mutatja, hogy

³⁹ Christie 2008 (1977). 500. Kiemelés az eredetiben. Ezzel rokon megközelítést fogalmaz meg Keszthelyi, amikor a detektívtörténetet „passiójátéknak” tekinti (Keszthelyi 1979. 121.).

⁴⁰ Frye 1998 (1957). 45.

⁴¹ Uo.

⁴² A kohlhaasi párhuzamra hívja fel a figyelmet Auge is, hivatkozva egyúttal Richterre és Schneiderre, vö. Auge 2004. 260. 87.j.

ezekben a regényekben a nyomozók – az Agatha Christie – féle detektívfigurákkal szemben – már nem tekinthetők egyértelműen pozitív hősöknek, tetteik morálisan igencsak megkérdőjelezhetőek.

Az ellentétes, bűnözői oldalon az állapítható meg, hogy Dürrenmatt gyilkosainak indítékai között nem a szokásos motívumok azonosíthatóak (nyereségvágy, szerelemfélézés és így tovább), hanem annál jóval abszurdabb, esetlegesebb mozgatórugókról van szó: „Lehet, hogy Gastmann több jót tett, mint mi hárman együttvéve (...). Azért soha nem fog gonoszságot elkövetni, hogy elérjen valamit (...). Ő csak akkor követi el a rosszat, ha nincs gyakorlati értelme, mert nála mindig két dolog lehetséges, a jó és a rossz, s a kettő közt a véletlen dönt. (...). Nála a rossz nem filozófia vagy ösztönmegnyilvánulás, hanem a szabadságnak a megnyilvánulása. A Semmi szabadságáé.”⁴³ Az Igazság-szolgáltatásban éppen az effajta, abszurd indítékból vezethető le a tényleges gyilkos, Kohler utólagos felmentése. Ezzel az indítékkal az igazságszolgáltatási rendszer nem tud mit kezdeni, ugyanis ez a bíróságnak „túl elvont bizonyíték”.⁴⁴

A példák alapján látható, hogy a dürrenmatti krimiben Jó és Rossz pólusa, morál és amorális fogalma összetett, abszurd, nyugtalanító. Amennyiben abból indulunk ki, hogy a krimivel szembeni befogadói elvárás a költői igazságszolgáltatás érvényesülése, az olvasó kénytelen e fogalmakkal megküzdeni, saját elképzelését a narratíva mentén adott esetben újragondolni, és – az üres vagy ambivalens mozzanatok értelmezése révén – a költői igazságszolgáltatásban megnyugodni, vagy annak annak sikertelenségét, lehetetlenségét megállapítani.⁴⁵

5. Konklúzió: a költői igazságszolgáltatás pozíciója a normatív univerzumban

Dürrenmatt *Az ígélet* kerettörténetében – mint sajátos „műfaji alapkódexében” – egyértelműen elveti a klasszikus krimi költői igazságszolgáltatás – doktrínáját. A *happy end* ugyanis szerinte egyrészt „az államfenntartó hazugságok közé tartozik”, másrészt létjogosultsága a krimipiac szabta igényekkel, „üzleti megfontolásokkal” támasztható alá.⁴⁶ „Maguk, írók megszokták, hogy az igazságot odavessék a dramaturgia szabályainak martalékául. (...) Ha előre akarnak jutni, hagyják a csudába ezt a tökéletességet, és térjenek vissza a dolgokhoz, a valósághoz (...).”⁴⁷ Összefoglalóan e megközelítésre vezethető vissza az a fentiekben részletezett „kihívásrendszer”, amellyel Dürrenmatt a krimiolvasó hagyományos elváráshorizontját „kikezdi” (a rejtély

⁴³ Dürrenmatt 1968. 206-207.

⁴⁴ Dürrenmatt 1987. 75.

⁴⁵ Vö. Eibl 2012. 219.

⁴⁶ Dürrenmatt 1968. 11-12.

⁴⁷ Dürrenmatt 1968. 12.

kontextussá válása, a logika háttérbe szorulása, a szereplők klasszikus „mátrixának” újraértelmezése, a moralitás kérdésének komplexitása).

A kognitív poétikai kutatások szerint „*míg valós környezetben (például jogalkalmazás során – T. K.) hajlunk arra, hogy morális ítéleteinkben jelentős szerepet biztosítsunk a racionális döntésnek, és ne fogalmazzunk meg morális ítéletet objektívnek gondolt mérlegelés nélkül, addig az irodalmi befogadásban erőteljesebb, majdhogynem kizárólagos szerepet kap az érzelmi reakció.*”⁴⁸ A befogadás során kvázi „személyes ismeretséget” kötünk a szereplőkkel, empatikusan viszonyulunk hozzájuk, megismerjük jellemüket, motivációikat, ezáltal pedig könnyebben elfogadjuk az „egyébként” morálisan elítélhető tetteiket is.⁴⁹ A kognitív poétika felfogásában a költői igazságszolgáltatás az értelmezés folyamatában jön létre, „generátora” az emberben eredendően meglévő igazságérzet. Ez az igazságérzet, a Jó győzelme iránti vágy pedig a vonatkozó kognitív kutatások szerint annyira erős, hogy a narratíva üres vagy meghatározatlan helyeit úgy töltjük meg értelemmel, hogy a költői igazságszolgáltatást érvényesülni lássuk.⁵⁰ Ilyen módon, az értelmezési folyamatban Dürrenmatt „kohlhaasi” nyomozókaraktereinek tetteit elítéljük vagy legitimáljuk; az „igazságtevő bosszút” magunkban „büntethetőséget megszüntető vagy enyhítő körülményként” vagy éppen „minősített esetként” kezeljük és így tovább.

A Dürrenmatt műveiben megjelenő költői igazságszolgáltatás lényegét jog és irodalom, közelebbről az irodalmi mű morális ítélethozatalra való visszahatása szempontjából nem abban látom, hogy az adott szereplőt az adott narratíva alapján az olvasó felmenti-e vagy nem – ez esetleges. Ami azonban nem az: az olvasó arra kényszerül, hogy az irodalmi mű fenti konkrét „kihívásaira” valamilyen *választ adjon*, szembenézzen az igazságszolgáltatás lehetőségeivel vagy éppen lehetetlenségével – annak okaival, következményeivel. Ez a befogadás folyamata során abban nyilvánul meg, hogy az olvasó korábbi elvárásai horizontját több síkon, e „kihívások” mentén felülbírálja, a morális ítélethozatal folyamatába új – adott esetben érzelmi⁵¹ – szempontokat von be, hagyományos „berögződéseit” újraértelmezi. Mindehhez pedig – ahogy láttuk – egyáltalán nem szükséges az, hogy a szöveg készen kínálja az olvasónak a *happy endet*, az erkölcsi tanulságot; sőt. E „*defekttel teli világban*” ugyanis „*az ítélet, az igazságszolgáltatás s talán a bocsánat*” nem melodramákban érhető tetten – de nem is logikusan felépített büntetőbíróági ítéletekben, hanem „*egy részeg ember véletlenül odapottyant, sokat felfogó, sokat visszatükröző monoklijában*” villantható fel, ahogy ezt Dürrenmatt teszi.⁵²

⁴⁸ Horváth 2019. 99-100.

⁴⁹ Uő 100.

⁵⁰ Eibl 2012. 219. vö. Horváth 2019. 93.

⁵¹ Mára már a kognitív és evolúciós pszichológia evidenciájává vált, hogy a morális problémák felismerésében kulcsfontosságú szerepet játszanak az érzelmek, vö. Horváth–Szabó 2021. 10.

⁵² Dürrenmatt 1968. 115.

Felhasznált irodalom

Auge, Bernhard: Friedrich Dürrenmatts Roman „Justiz”. Entstehungsgeschichte, Problemanalyse, Einordnung ins Gesamtwerk. LIT VERLAG, Münster, 2004.

Bartl, Andrea: Justiz in: Weber, Ulrich és mások (szerk.): Dürrenmatt Handbuch. Leben-Werk-Wirkung, J. B. Metzler Verlag, Stuttgart, 2020. 150-153.

Bényei, Tamás: REJTÉLYES REND. A krimi, a metafizika és a posztmodern, Akadémiai Kiadó, Budapest, 2000.

Brecht, Bertold: Über die Popularität des Kriminalromans (1938/40). In: Jochen Vogt (szerk.): Der Kriminalroman. Poetik – Theorie – Geschichte. München 1998. 33-37.

Christie, Agatha: Életem (ford.: Kállai, József). Partvonal Kiadó, Budapest, 2008.

Dürrenmatt, Friedrich: A baleset (ford.: Gera, György). In: uő: Az ígélet. Három kisregény, Európa Könyvkiadó, Budapest, 1968. 111-153.

Dürrenmatt, Friedrich: A bíró és a hóhér (ford.: Ungvári, Tamás). In: uő: Az ígélet. Három kisregény, Európa Könyvkiadó, Budapest, 1968. 155-230.

Dürrenmatt, Friedrich: Igazság-ügy (ford.: Asztalos, József). Magvető Kiadó, Budapest, 1987.

Dürrenmatt, Friedrich: Az ígélet. A bűnügyi regény rekviemje (ford.: Fáy, Árpád). In: uő: Az ígélet. Három kisregény, Európa Könyvkiadó, Budapest, 1968. 5-109.

Eibl, Karl: Poetische Gerechtigkeit als Sinngenerator. In: Donat, Sebastian és mások (szerk.): Poetische Gerechtigkeit. Düsseldorf University Press, Düsseldorf, 2012. 215-240.

Frye, Northrop: A kritika anatómiája. Négy esszé (ford.: Szili József), Helikon Kiadó, Budapest, 1998.

Genz, Metin: Gattungsreflexion/Schemaliteratur. In: Düwell, Susanne és mások (szerk.): Handbuch Kriminalliteratur. Theorien-Geschichte-Medien, J. B. Metzler Verlag, Stuttgart, 2018. 3-13.

Gisi, Lucas Marco: Autorschaft. In: Düwell, Susanne és mások (szerk.): Handbuch Kriminalliteratur. Theorien-Geschichte-Medien, J. B. Metzler Verlag, Stuttgart, 2018. 246-238.

Gyimesi, Tímea: Az igazság margójára avagy a krimi dekonstrukciójának szemiotikai modellje. In: Kovács, Katalin – Nagy, Ágoston: „Tavaszi jáde csigái” avagy „Zöld kagyló-forma tavasz”: Pálfy Miklós 65. születésnapjára. Grimm Kiadó, Szeged, 2007. <http://acta.bibl.u-szeged.hu/64161/> (2021.06.18.)

Hegy, Árpád Jutocsa – Kisteleki, Károly: Jog és dráma. ELTE ÁJK, Budapest, 2017. https://www.eltereader.hu/media/2018/04/MF6_Hegy-Kisteleki_READER.pdf (2021.06.17.)

Horváth, Márta: Morális ítélet és detektívtörténet. In: Horváth, Márta – Szabó, Erzsébet: Hogyan olvasunk krimi? Új perspektívák a detektívtörténet kutatásában. Ráció Kiadó, Budapest, 2019. 90-103.

Horváth, Márta – Szabó, Erzsébet: Hogyan olvasunk krimi? A detektívtörténet kognitív megközelítései. In: Uők (szerk.): Hogyan olvasunk krimi? Új perspektívák a detektívtörténet kutatásában. Ráció Kiadó, Budapest, 2019. 7-22.

Horváth, Márta – Szabó, Judit: Elbeszélés és morális ítélet. Bevezető. In: Uők (szerk.): Irodalmi elbeszélés és morális ítélet. Ráció Kiadó, Budapest, 2021. 7-27.

Jauss, Hans Robert: Irodalomtörténet mint az irodalomtudomány provokációja (ford.: Bernáth, Csilla). *Helikon*, 1980/1-2. 8-39.

Kaul, Susanne: Poetik der Gerechtigkeit. Wilhelm Fink Verlag, München, 2008.

Keszthelyi, Tibor: A detektívtörténet anatómiája. Magvető Könyvkiadó, Budapest, 1979.

Miklós, Ágnes Kata: Bűnös szövegek. Komp-Press Kiadó, Kolozsvár, 2009.

Rymer, Thomas: Tragedies of the Last Age... (1677). In: Zimansky, Curt A: The Critical Works of Thomas Rymer. Yale University Press, New Haven, 1956.

Varga, Bálint: Nyomozás az első magyar krimi után. in: Benyovszky, Krisztián – H.Nagy, Péter: Lepipálva. Tanulmányok a krimiről. Lilium Aurum, Dunaszerdahely, 2009. 49-81.

Zach, Wolfgang: Poetic justice. Theorie und Geschichte einer literarischen Doktrin. Max Niemeyer Verlag, Tübingen, 1986.

POETIC JUSTICE IN THE CRIME STORIES OF DÜRRENMATT

The central issue of this study is the interpretation of the term 'poetic justice' in literary works which do not apply the traditional 'happy end' formula. The thesis is that the approach of reception-oriented literary theory enables the identification of 'poetic justice' in these 'morally complex' literary pieces. The cognitive poetic approach focusing on changes in the reader's horizon of expectations facilitates answering the question whether these, primarily but not exclusively, modern, postmodern literary works can have moral effects upon the readers. The thesis is supported by the crime

stories of Dürrenmatt. The study discusses the tools narratives use to induce a moral 'horizon change' in the reader (the mystery becoming context, the retreat of logic, the re-interpretation of the classical 'matrix' of the cast, the complexity of morals), and determines the place 'poetic justice' occupies in the normative universe.

JOGTÖRTÉNETI SZEKCIÓ

HEIL KRISTÓF

Magyar Állam- és Jogtörténeti Tanszék

Témavezető: dr. Mezey Barna tanszékvezető egyetemi tanár

ORSZÁGOS ÉS VÁRMEGYEI BÜNTETŐJOGI RENDSZERES BIZOTTSÁGI MUNKÁLATOK (1791–1832)

1. A magyar kodifikáció időszakának előszobájában

Magyarországon a kodifikációs munka Nyugat-Európához képest megkésett jelenség volt. A 18. századot megelőzően a Magyar Királyságot Bécsből irányító Habsburg uralkodócsalád a szokásjogi alapú magyar feudális büntetőjogot részben rendeletekkel, részben pedig az osztrák joganyag hatálybaléptetésével igyekezett modernizálni. Majd az első „nemzeti” büntetőjogi kodifikációs munkák a Rákóczi-szabadságharcot (1703-1711) követő országgyűléseken születtek. Ezek közül a legjelentősebb az *1712. évi*, az *1795. évi*, az *1829. évi* és az *1843. évi javaslatok*. Közös e művekben, hogy egyikből sem lett törvény, s bár mind megmaradt javaslatnak, de megkerülhetetlenül hozzájárultak a magyar büntetőjogi kodifikáció és a magyar jogi kultúra fejlődéséhez. Minden kétséget kizárólag segítették a modern magyar jogrendszer (ki)fejlődését.

A tradicionális magyar törvényhozó szerv a két kamarás rendi országgyűlés (*diéta*) át- és kialakulása évszázados folyamat volt. A 18. és 19. századra azonban az országgyűlések – mai szóval élve – plenáris ülései mellett egyre nagyobb szerepet kaptak a különböző összetételű és hatáskörű bizottságok is.¹ Ilyen ún. *deputációk* az országgyűlés megbízásából, az ülészakot követően tevékenykedtek, valamely rendelet végrehajtásában, valamint a határok belső vagy külső megállapításában is segédkezhetek, és a diétán protokolláris feladatokat végeztek (például fogadták az uralkodót a diétán).² A reformkori országgyűlések (1825–1848)³ alsótáblájának *kerületi ülései* nem feladat- és hatáskör, hanem illetékességi területi alapon szerveződtek. Kodifikációs szempontból azonban a legfontosabb bizottsági forma az országgyűlések által a 18. század első felében összehívott *systematica commissiók*, majd a 19. századi *regnioláris deputációk* az ún. *országos rendszeres bizottságok* voltak. Ezek feladata az

¹ Ezekről lásd bővebben: Völgyesi Levente 2003. 29-34.; Dobszay Tamás 2019. 186-209.

² Völgyesi 2003. 2934.

³ A reformkori országgyűlésekről: a korszakolás problematikájáról lásd Pajkossy Gábor 2005. 191-192.; az országgyűlésekről lásd: Dobszay 2019.; Kecskeméti Károly 2008.; Jean Bérenger – Kecskeméti Károly 2008.

volt, hogy a törvényben meghatározott tárgykörökben az elkövetkezendő diéta számára törvényjavaslatokat fogalmaztak meg, ezeket a tervezetket hívjuk *operátumoknak*.

Jelen tanulmányban az országos 1795-ös és 1829-es előzmények bemutatását követően az 1831 és 1832 között működő megyei bizottságok munkájának vizsgálatához szeretnék hozzájárulni, különös tekintettel azok büntetőjogi kodifikációs tevékenységére.

A Magyar Királyság történetében nem példátlan, hogy uralkodója – az alkotmányos kötelezettségét megtagadva – akár évtizedeken keresztül nem hívta össze az országgyűlést, s így az országos rendeket kizárva törvények helyett rendeleti úton kormányozta az országot. Ez volt a helyzet II. Lipót (1790–1792) megkoronázását megelőzően is.⁴ Nem is meglepő így, hogy bő három és fél évtized után nagy izgalommal várták a magyar rendek a II. Lipót koronázására 1790. június elejére összehívott diétát. Az országgyűlést kezdetben a nemesi mozgalom híveinek túlsúlya jellemezte. Az alsótábla követői megfogadták, hogy a párizsi labdaházi eskü mintáját követve addig nem távoznak, amíg sérelmeiket az uralkodó nem orvosolja, és nem fogadja el az új alkotmányt. Végül számos közjogi eredmény mellett az országgyűlés kilenc országos bizottságot (*regnicolaris deputacio*) nevezett ki azzal a feladattal, hogy a függőben maradt ügyekben dolgozzanak ki törvényjavaslatokat, amelyeket majd a soron következő országgyűlés napirendjére tűzhetnek (1791. évi LXVII. törvénycikk).⁵

Az országos rendszeres bizottságok 1791 augusztusában kezdték meg munkájukat Budán, illetve Pesten, majd 1792 és 1793 fordulóján végeztek, kivéve a jogügyi bizottságot, amely csak 1795-ben fejezte be a munkát. A bizottságok névsorát a diéta állította össze, mégpedig olyan rendező elv szerint, hogy az országgyűlés valamennyi rétege arányosan kapjon helyet. Az egyes bizottságok elnöki tisztjére minden esetben egy országos zászlósurat vagy főméltóságot neveztek ki, míg a tagok többsége az alsótábláról került ki, méghozzá, úgy, hogy az ország négy kerületét egy-egy megye követe képviselte. A bizottság jegyzői feladatait a királyi tábla egy-egy bírása látta el, illetve a városok is küldtek egy képviselőt (kivéve a bányaügyekkel foglalkozó testületbe, ahova többet is, valamint az úrbérbe, ahova pedig egyet sem). Ez azért is érdekes mert jól látható, hogy a tagok kiválasztásánál nem a szakértelem volt az elsődleges szempont, sokkal inkább a rendi túlsúly biztosítására törekedtek. Kimaradtak a bizottságokból például a pesti egyetem és a négy királyi akadémia tanárai

⁴ Mária Terézia (1740–1780) 1764 után nem hívta össze az országgyűlést, majd fia, II. József (1780–1790) uralkodása tíz éve alatt egyetlen esetben sem rendelte el a diéta ülésezését. Ld: Szijártó M. István 2016.

⁵ 1790/91. évi LXVII. törvénycikk: a közpolitikai bizottsági ügyeknek s más tárgyakkal, melyek az országgyűlésen nem voltak bevégezhetőek, rendszeres kidolgozására bizottságok rendeltetnek és megbízottak neveztetnek ki.

vagy számos jól képzett, nagy elismertségű szakember is. Továbbá a feladatok felosztása is számos esetben mechanikusan történt.⁶

Bár II. Lipót korszerű reformokat várt, de váratlan halálát követően és fia, I. Ferenc (1792–1835) trónra lépésével lényeges változás állt be: az új uralkodó nem kívánt reformokat. Végül a munka több száz törvényjavaslatban öltött testet, amelyekben – bár számos kulcskérdéssel nem foglalkoztak – összességében átfogó munkát tettek le az asztalra. A kompromisszumos szövegek sem az uralkodó, sem a rendek alapvető érdekeit nem kívánták támadni. A bizottságok arra törekedtek, hogy a diéta megállapodásait – kisebb korrekciókkal – javaslatokba foglalják, figyelembe véve a rendi alkotmány intézményrendszerét, az ősi törvények, szokások és királyi rendeletek rendszerét.⁷

Végül a hazai és nemzetközi status quo megváltozása miatt az operátumokat nem vették napirendre a soron következő országgyűléseken, évtizedekre a Kancellária irattárába kerültek. S bár az 1800-as évek elején több alkalommal is felvetették a javaslatok tárgyalásának lehetőségét, végül csak az 1825-1827. évi diéta porolta le azokat. Ekkor azonban észlelték, hogy a három évtizedes tervezetek már elavultak, így felülvizsgálatukra újabb országos testületet állítottak fel (1827. évi VIII. törvénycikk), amelyek 1828 januárja és 1830 nyara között újfent kilenc albizottságba szerveződve a korábbiakhoz igazodó szerkezetben ülészttek. A 81 fős országos testület részbizottságokra (*fiók- vagy szakbizottságokra*) osztották, ahol megkapták az 1795-ös munkálatokat és más a tárgyhöz tartozó hivatali iratanyagokat. Először a részmunkálatok elvégzését követően az albizottság ülésezett, majd az ott elfogadott javaslatokat küldték meg az 1829 januárjában a 81 fős teljes bizottság elé, ahol 1830 nyarára elkészültek az országgyűlés elé terjeszhető végleges irományok.⁸

Jól látta meg az alapvető különbséget a két törvényjavaslat-csomag között Homoki-Nagy Mária: „*De milyen különbség van a bizottságok működése között! Amíg az 1790-es évek elején a korábban nem tapasztalt reformok megvalósítását tervezték, addig az 1827-ben azt a feladatot kapták a bizottságok, hogy vizsgálják felül e korábbi tervezeteket megvalósíthatóságuk szempontjából*”.⁹ Végeredményében az újabb operátumok helyesen ismerték fel, hogy a korábbiak felett eljárt az idő. Az új javaslatok végül azonban még kevésbé feleltek meg saját koruk kihívásainak, mint az 1795. éviiek a maguk idejében.

Az 1830-as rövid országgyűlésen a vármegyei követek Wesselényi Miklós báró szervező munkájának köszönhetően eldöntötték, hogy elérik az uralkodónál, hogy a megyei közgyűlések is véleményezhessék az operátumokat, és ezt a nyilvánosságot fogják felhasználni arra, hogy szabad sajtó és tanácskozás hiányában magukat párttá szervezzék. Végül sikerre is vitték tervüket, és 1831 eleje és 1832 ősze között minden

⁶ Gergely 2005. 135.; Benda Kálmán 1980. 164-169.

⁷ Gergely 2005. 135-136; Mérei 1980. 164-165.

⁸ Kecskeméti 2008. 185-186.

⁹ Homoki-Nagy Mária 2004. 15.

vármegye felállította a saját fiókbizottságait, amelyek vitáit követően a megyei legfőbb döntéshozó szerv, a vármegyei közgyűlés dönthetett a tervezetekről.¹⁰ E fórumokon nőtt fel az a politizáló köznemesi réteg, amely a reformkorban és az első független magyar kormányban (1848) is kulcsszerepet vállalt magára. (Lásd Deák Ferenc, Kossuth Lajos, Kölcsey Ferenc stb. politikai pályáját.)

2. A jogügyi operátumok (1790–1832). Különös tekintettel a büntető törvénykönyv tervezetére

2.1. Az 1795. évi tervezet

Az 1790–1791-es országgyűlés hatályon kívül helyezte a II. József – alkotmányellenesen – rendelettel bevezetett büntetőtörvényét (*Sanctio Criminalis Josephina*), és az 1791. évi LXVII. törvénycikkkel kiküldött bizottságoknak kijelölte a feladat- és hatáskörét. Ennek értelmében a VI. jogügyi bizottság (*Deputatio Juridica*) kapta feladatául – többek között – a büntető törvénykönyv előkészítését.¹¹ A gróf Zichy Károly vezette albizottság „*A bűncselekményekről és azok büntetéséről szóló törvénykönyv*” (*Codex de delictis eorumque poenis*) című munkájának utolsó módosítását 1795. február 5-én fogadták el. Ez volt az egyik legkiemelkedőbb munkája az országos választmánynak. „*Ez a javaslat kívánta megtenni az első lépést a jogegyenlőség elvének törvénybe iktatására, amikor a büntetési rendszert egyenlőnek tervezni nemesre és nem nemesre s ezzel az első pöröllycsapást készülni mérni a nemesség rendi különállására.*”¹² A javaslat nem tett különbséget nemes és nem nemes elkövető között.

Bár a jogügyi operátumokat a francia forradalomtól megriadó kormányzat sohasem tárgyalta, de a felvilágosodás szellemében fogant büntetőtörvénykönyv-tervezet hatása a magyar büntetőjog fejlődéstörténetében megkérdőjelezhetetlen.

A latin nyelven írott büntetőkódex-tervezet szerkezete még nem azonos a későbbi büntetőtörvénykönyvek beosztásával.¹³ Általános rész helyett a fő elveket tartalmazó „Alapelvek” (*Principia*) címet viselő, 23 artikulust magába foglaló bevezető művel

¹⁰ Gergely 2005, 199. Barta István 1974. 37–41.

¹¹ A jogügyi bizottságnak több területen kellett törvényelőkészítő munkát folytatnia. Az 1791. évi LXVII. törvénycikk értelmében a törvényszékek rendezése és a perrendtartás javítása mellett polgári és büntető törvénykönyv-tervezetet, valamint az árvaszékek és a váltótörvények ügyének rendezését várta el a diéta a frissen felállított kodifikáció-előkészítő bizottságtól.

¹² Finkey Ferenc 1842. 5. (Finkey pontatlan, amikor 1792-es évhez köti a tervezetet. Erről lásd: Hajdú Lajos 1971. 25–29.)

¹³ A tervezet teljes magyar fordítását lásd Hajdú Lajos idézett művének függelékében. Hajdú 1971. 387–512.

kezdődik, amit két fő részből álló kódex követett. Első része az eljárásról szólt, míg a második anyagi jogi szabályozást tartalmazott.¹⁴

A Principia sorai között számos, a felvilágosodás eszméit tükröző alapelvet találunk. A tervezet első helyen rögzítette a *nullum crimen sine lege* elvének félszeg változatát, amikor kimondta, hogy a „*a büntett a büntetőtörvény szabad akaratból történő megsértése*”.¹⁵ Ugyancsak alapelvként mondta ki a bíró törvényhez kötöttségét: „*In regula quidem iudex lege nec mitior nec severior esse potest [...]*”, illetve foglalkozott a beszámítás kérdésével, a visszaesséssel, a szándékossággal és gondatlansággal, mint a bűnösség megnyilvánulási formáival, illetve a társtettes alanyiségével.¹⁶

A tervezetben a büntetés céljaként az elrettentés mint generális prevenció mellett már megfogalmazódott az elkövető megjavítása iránti igény is a jogalkotóban. A büntetésnek mindig azonnalinak, határozottnak és a büntetés céljainak elérésére alkalmasnak kellett lennie. Ugyancsak hangsúlyozza a tervezet, hogy büntetésként nem lehet olyan hátrányt okozni, amely a céljával ellentétes és ügyelni kell, hogy maga a büntetés ne váljon újabb bűncselekmény forrásává.¹⁷

A büntetési nemek alkalmazásával kapcsolatban az 1795-ös operátum csupán annyit köt ki, hogy alkalmas legyen a közbiztonság megóvására. Ismerte a halálbüntetést, de általában eltörölte annak minősített alkalmazását, szűkítette a kiszabásának lehetőségét: csak olyan szándékos bűncselekmények esetén tette alkalmazhatóvá, amikor közbiztonság forgott veszélyben, vagy ha az elrettentés nem volt máshogy elérhető.¹⁸

A szabadságvesztés kapcsán megjegyezte, hogy a börtönben munkavégzést kellett előírni. A fiatalok számára bevezette a törvény a dologházat.¹⁹ Ugyancsak ismerte az operátum a testi büntetéseket, fenyegetéseket. A javaslat meghatározta, mely konkrét tényállásoknál lett volna alkalmazható pénzbüntetés, bár – a jogegyenlőséget nem tiszteletbe tartva – a honoráciorokra²⁰ eltérő szabályozást rendelt.²¹

Az 1795-ös operátum eljárási jogra vonatkozó terveiben szigorította az őrizetbevétel szabályait. Ami szerint csak azt lehetett letartóztatni, akit tetten értek vagy beismerő vallomás tett, valamint, aki ellen az elkövetett cselekménnyel összefüggésben

¹⁴ Béli Gábor 2009. 150.

¹⁵ Megerősíti a feltételezést, hogy itt a klasszikus jogelvről lehet szó a tervezetben a hatálybalépés szabályozása kapcsán, amikor úgy fogalmaz, hogy e törvény hatálybalépésével érvényét veszti minden korábbi büntető jogszabály. Balogh Elemér helyesen hívja fel tehát erre az alapelvre a figyelmet. Balogh Elemér 2016.

¹⁶ Balogh 2016. 7.; Hajdu 1971. 168-203.

¹⁷ Balogh Elemér: 2008. 3.; Balogh 2016. 7., valamint bővebben lásd Hajdu 1971. 184-200.

¹⁸ Kódex a büntettekről és azok büntetéséről. In Hajdu 1971. 387-512. (a továbbiakban: *1795-ös operátum*); Balogh 2016. 7.; Hajdu 1971. 318-332.

¹⁹ Balogh 2016. 7.

²⁰ A honoráciorok a feudális Magyarországon a nem nemesi származású, de értelmiségi munkájuk révén a jobbágyoknál kedvezőbb helyzetben éltek voltak (például: orvosok, ügyvédek, mérnökök).

²¹ Balogh 2016. 7.

bizonyítható és hihető feljelentés van. A tervezet részletesen kitért a szabályszerű őrizetbevételre is.²²

A tervezet a bizonyításra a tízes artikulusában négy lehetséges módot ismert el: a beismerést, a tanúvallomást, a gyanújelek segítségével történő közvetett bizonyítást és az okirati bizonyítást.²³

A Deputacio Juridica 1795 februárjára minden, az országgyűlés által rábízott feladatot teljesítette, javaslatait 12 kötetben foglalta össze, és tavasszal megküldte a Kancelláriának. Végül a törvénytervezet nem került a diéta napirendjére, hiába volt rá több kísérlet is 1802-ben, majd 1807-ben²⁴ újfent (ekkor nyomtatták ki).²⁵ Valószínűsíthetően a Kancellária megbízásából készült Németh János-féle szakvélemény pecsételte meg véglegesen az 1795-ös jogügyi operátumok sorsát, mivel Németh új bizottságok kijelölését javasolta, amelyek feladatául nem egy új kodifikációs munkát jelölt ki, hanem a korábbi büntetőjogi tárgyú jogforrásokra és bírói gyakorlatra építve kívánta megreformálni a magyar büntető igazságszolgáltatást.²⁶

2.2. Az 1829. évi tervezet

Osztozott az 1795-es operátum sorsában az annak korszerűsítésére létrehívott következő bizottság 1829-ben befejezett munkája is. Az 1827. évi VIII. törvénycikk által kirendelt deputáció számos kérdésben követte előzményét, azonban sajnálatosan a korábbi munkálat haladást jelentő pontjaiban hátrált meg az új tervezet. A tervezet nem az 1795-ös munkálatból, hanem az 1803. évi osztrák büntető törvénykönyvből indult ki. Elutasította a nemes és nem nemes közötti egyenlőséget, és visszakövetelte a rendi különbségeket szolgáló, a privilegizáltak kiváltságaira épülő rendszert.²⁷ Az 1829-es tervezet (*elaborátum*)²⁸ elhagyta az alapelveket felsoroló Principia fejezetet, és a kodifikátor az általános elveket az egyes rendelkezéseknél fejtette ki.²⁹

Közismert, hogy az újkori büntetőjogi kodifikációra nagy hatást gyakorolt a francia forradalom és a napóleoni törvényhozás, nem volt ez máshogy a Magyarországon sem. A napóleoni büntető törvénykönyv, a *Code pénal* (1810) lényeges dogmatikai újítása volt a bűncselekmények hármas felosztása (*trichotómia*), ami a bűncselekményeket súlyosságuk szerint különböztette meg és sorolta be a büntettek (*crimes*), a vétségek

²² 1795-ös operátum. Hajdu 1971. 401-413.; Hajdu 1971. 238-248.

²³ 1795-ös operátum. Hajdu 1971. 416.; Balogh 2016. 8.

²⁴ Lásd az 1807. évi IX. törvénycikket a büntető perek felülvizsgálatának gyorsításáról, és a királyi ítélő-tábla bíraskodása alá tartozó perek számának csökkentéséről.

²⁵ Mezey Barna (szerk.) 2004. 289.

²⁶ Uo.

²⁷ Például megtiltotta a nemesek és a honoráciorok testi fenyítését.

²⁸ Elaborátum a latin *elaborare*, *elaboratum*= kidolgozni igéből származik, és tudományos értekezést vagy tervezet jelent.

²⁹ Béli 2009. 150.; Mezey 2004. 290-291.

(*délits*) és a kihágások (*contraventions*) kategóriáiba.³⁰ Az újítás jelentősége az eltérő jogkövetkezmények kiszabásában volt keresendő. A szankciórendszer átalakításával a hangsúly a halálbüntetésről a szabadságelvonásra tevődött át, azonban a hatékony szabadságvesztés büntetéshez szükséges lett volna az intézményrendszer fejlesztése is.³¹

Az 1829. évi elaborátum legjelentősebb újdonsága volt, hogy a kihágásokat önálló részben kezelte. A munkálat kihágásnak tekintett „*minden olyan jogsértést, mely nem esett a büntetőjog hatálya alá*”.³² Ilyennek minősült például a csavargás, a törvényhatóság embereivel való dulakodás, a bíróság munkájának megzavarása is.³³

Az 1828 és 1829 között működő bizottság eredményeit a korábbi szakirodalom egyöntetűen kárhoztatta, azonban a legújabb kutatások (elsősorban Balogh Elemér) már védelmükbe veszik azokat.³⁴

3. Vármegyei javaslatok (1831–1832)

Az 1827. évi VIII. törvénycikk által kiküldött és a munkáját 1828 és 1830 között elvégző bizottság tervezeteit végül kinyomtatták, és a vármegyéknek, továbbá az országgyűlésre követküldési joggal rendelkező más testületeknek megküldték véleményezésre.³⁵

A vármegyék nagy lelkesedéssel láttak neki a kilenc óriási téma feldolgozásának.³⁶ A megyei követek még az 1830-as rövid országgyűlésen felismerték a lehetőséget a rendszeres bizottsági munkálatok vitáiban, és Wesselényi Miklós báró vezetésével azon dolgoztak, hogy a megyei vitákat – szabad sajtó hiányában – megnyissák a nyilvánosság előtt. „*Ismeretes, hogy az operátumokhoz fűződő várakozások milyen elemi erővel törtek felszínre országszerte, amikor nyilvánvalóvá vált, hogy az elkövetkező országgyűlésnek végre a közel négy évtizede mellőzött reformmunkálatok képezik majd a tárgysorozatát. A várakozást nem lohasztották le azok a kiszivárgó hírek sem, amelyek arról szóltak, hogy az operátumok korszerűsítésére kiküldött országos bizottság a kormány*

³⁰ Rigó Balázs 2014. 345-346.

³¹ Erről bővebben lásd Mezey Barna 2018. 444-449.

³² Mezey 2018. 445.

³³ Uo.

³⁴ A szakirodalom értékeléséről lásd: Mezey 2018. 445. vagy Mezey 2004. 291.

³⁵ Béli Gábor 2000.

³⁶ Érdemes megjegyezni, hogy nem mindegyik vármegyei közgyűlés utalt ki bizottságot mind a kilenc tárgykörben. Az egyes kérdésektől való távolmaradásnak több oka is lehetett. Logikusnak tűnhet az egyes tárgykörökben való passzív hozzáállást az érdektelenséggel magyarázni. (Például több alföldi vármegye nem érdekeltség hiányában nem tárgyalta a bányaugy kérdését.) Ugyancsak meghatárolásra adhatott okot a szakértelem hiánya, de valószínűsíthetően több esetben maga az időhiány is nehezítette a megyei nemesség dolgát. Az egyes megyék észrevételeit Völgyesi Orsolya listázza monográfiája 2. számú függelékében. Völgyesi Orsolya 2002. 227-235.

szándékainak megfelelően nem reformra, hanem a feudális társadalmi rend megerősítésére törekszik munkája során.”³⁷

Fontosnak tartom jelezni, hogy az országos operátumok 1830 és 1832 között lefolytatott vitáinak összefoglalásával mindezidáig adós a magyar történet- és jogtörténet-szociológus társadalom.³⁸ Az elkövetkezendőkben vázolni szeretném a megyei büntetőjogi tervezetek szerkezetét és a kulcskérdésekben a konzervatívabb országos javaslatától eltérő válaszokat. Jelen esetben elsősorban az általam legjobban ismert megyére, Nógrádra koncentrálok.³⁹ Itt kell még megemlítenem, hogy nem szabad azt feltételeznünk, hogy az 1830-as évek legelején az egyre nagyobb számú liberális köznemesség már abszolút többségben lett volna a vármegyék legfőbb döntéshozó szervében, a megyei közgyűlésben. Sok esetben éles vita alakult ki a „haladók” és az konzervatívok között.⁴⁰

A vármegyék követték az országos bizottságok szervezeti felépítést, a megyei közgyűlés ún. szakaszbizottságokat nevezett ki, amelyekhez jellemzően akárki csatlakozhatott, majd az albizottság a közgyűlés elé terjesztette javaslatait, amelyeket ott teljes körben megvitattak és szavaztak róluk. A megyei operátumok sem utasították el a kiindulási pontot jelentő országos tervezetek szerkezetét. Követve az országos operátumokat a számukra elfogadható paragrafusoknál általában csak egyetértésüket (vagy még azt sem) jelezték. A vitás pontokra tértek ki, adott esetben különvéleményekkel is.

A liberális többségű vármegyék jelentős része a jogügyi munkálat vitájában is a történelemben napirenden lévő legfontosabb társadalmi kihívásokra keresett megoldást. Ilyen volt az önrendelkezés megvalósítása, a feudalizmus lebontása és egy polgári intézményrendszer létrehozása.⁴¹

A jogügyi munkálat negyedik, büntető törvénykönyvvel foglalkozó fejezetében Nógrád – visszatérve az 1795-ös országos tervezethez – a jobbágyokat és a nemeseket egyenlően ítélő törvényesség mellett tört lándzsát. *„A főben járó pörökben való fellyebbvitel iránt, a nemesek és nemtelenek közt eddig feltartott különböztetésnek megszüntetése, mind a társasági állapot tzéljához, mind az emberiség tekintetelyéhez*

³⁷ A 1828 és 1830 között elkészült konzervatív országos operátumokról a nemesi vármegyék bizottságaiban lefolytatott viták jelentőségét az elsőként Barta István történész ismerte fel az 1964-ben megírt máig kiadatlan nagydoktori disszertációjában. Az idézetet lásd Barta, 1966. 151.

³⁸ Zemplén megyéről Barta István (Barta István 1966.) és Erdmann Gyula (Erdmann Gyula 1989.), Szatmárról szintén Barta István (Barta István 1959. 252-302.) Zaláról Molnár András (Molnár András 1995. 381-406; Molnár András (szerk.) 2000.), Békés vármegyéről Völgyesi Orsolya (Völgyesi Orsolya 2002.), Somogyról Jutai Péter (Jutai Péter: 2006. 591-608.), Tolnárol pedig Csapó Mária (Csapó Mária 1989.) készített összefoglalót. Kifejezetten jogtörténeti összefoglalók még nem készültek a szűken értelmezett témában.

³⁹ Lásd még: Heil Kristóf Mihály 2020a. 72–92; Heil Kristóf Mihály 2020b. 99–116. Heil Kristóf Mihály 2019. 75–81.

⁴⁰ A megyei szavazások alapján Barta István három kategóriába sorolta a vármegyéket: haladók, konzervatívok és a harmadik az ún. mocsár, akik üggyől függően hol ide, hol oda csatlakoztak. Lásd: Barta 1966. 172-273.

⁴¹ Barta 1966. 172-173.

alkalmazkodva szükséges, hogy az országbeli lakosnak jussai egyaránt a törvény részrehajlatlan oltalma alatt lehessen.” – fogalmazott a nógrádi végzés.⁴² „A büntetőtörvényre nézve folytatott tanácskozások legdíszebb eredménye volt azon kívánság, hogy a fellebbviteli jog a nem nemeseknek egész olyan kiterjedésben, mint a nemeseknek engedessék meg.” – értékelte a fenti javaslatot megszövegező és ellenjegyző Sréter János, második nógrádi aljegyző visszaemlékezésében.⁴³ Békés vármegye még egyértelműbben követelte – az 1829-es elaborátummal ellentétesen – a jogegyenlőséget. Végzésében hangsúlyozta az örökös jobbágyság terhei alóli szabadulás jelentőségét, és rávilágított, hogy koruk nagy feladata tulajdonhoz juttatni az alsóbb rétegeket is, amiből következik, hogy a földesúr nem rendelkezhet már a jobbágy személyével (legfeljebb adója egy részével). „A jobbágy tehát ugyanolyan ember, és ugyanolyan polgár, mint a nemes, ezért elképzelhetetlen, hogy annak életéről és haláláról ne törvényes és állandó törvényhatóság döntsön.”⁴⁴

Nógrádban törölni kívánták a halálbüntetést és a testi fenyítést, valamint a jobbágy szabadlábbon való védekezése mellett érveltek. A reformpárti választmány – más megyékkel együtt, mint például Somogy, Győr vagy Tolna – nem értett egyet az országos javaslattal abban, hogy privilégiummal rendelkező uradalmak és oppidumok ún. főbenjáró hatalma megmaradna. A megyei vélemény hangsúlyozta, hogy bár a jobbágy meghatározott munkájával és adójával a földesúr kétségtelenül bírhat, de a személyével nem rendelkezhet.⁴⁵ Győr – Békéshez hasonlóan – az örökös jobbágyság intézményének megszűnésére alapozva, és látva a jövő nagy feladatát, miszerint a jobbágynek tulajdonszerzési lehetőséget kell biztosítani – más vármegyékkel egyetemben – jutott el szintén oda, hogy felhívta a figyelmet a jobbágy személyének védelmére. Megfigyelhető ebben a hozzászólásban a jobbágy személyéről való gondolkodás paradigmaváltása, miszerint a paraszt ugyanolyan ember, mint a nemes, így kötelezettségei mellett jogai is lehetnek. El kívánták választani az urbáriumból fakadó dologi és vagyoni, illetve egyéb kötelezettségeket, valamint a jobbágy személyi jogosítványait. Azt elképzelhetetlennek tartották, hogy egy ember életéről és haláláról ne a törvényes és állandó törvényhatóság döntsön.⁴⁶ Több vármegye – többek között Győr – büntető törvénykönyvi javaslataiban dologházak felállítását kezdeményezte, a „hosszabb rabságra ítélt gonosztevők” számára.⁴⁷

⁴² Az 1827. esztendei 8-dik törvény cikkely következtében készült országos rendszeres munkák megvizsgálására tekintetes nemes Nógrád vármegye által az Igazság Kiszolgáltatása Tárgyában rendelt bizottságnak észrevételei s ezek folytában közölt végzések. 1832. Archivum palatine secretum archiducis Josephi (1795–1847). Magyar Nemzeti Levéltár Országos Levéltár N 22 f. 17. cs. 119. (a továbbiakban: *Nógrád megye igazságügyi munkálata*)

⁴³ Sréter János: *Visszaemlékezések*. Buda 1842. 182.

⁴⁴ Völgyesi 2002. 140.

⁴⁵ Nógrád megye igazságügyi munkálata.

⁴⁶ Győr igazságügyi munkálata; *Vesd össze*: Völgyesi 2002. 140.

⁴⁷ Győr igazságügyi munkálata.

Felhasznált levéltári források

Archivum palatine secretum archiducis Josephi (1795–1847). Magyar Nemzeti Levéltár Országos Levéltár N 22 f. 17. cs.

- Győr igazságügyi munkálata
- Nógrád megye igazságügyi munkálata

Felhasznált nyomtatásban megjelent forrás:

Sréter János: Visszaemlékezések. Buda 1842.

Felhasznált irodalom

Balogh Elemér (2008): A magyar büntetőjogi dogmatika kezdetei. *Jogtörténeti Szemle* 2008. 4. szám

Balogh Elemér (2016): Büntetőjog-történeti dogmatikai alapkérdések. Rendszertani kísérletek a korai magyar büntetőjogi kodifikációban. *Jogtörténeti Szemle* 2016. 3. szám

Barta István (1959): Kölcsey politikai pályakezdete. *Századok* 93. évf. (1959) 2-4. sz. 252-302.

Barta István (1966): A fiatal Kossuth. Budapest, Akadémiai Kiadó, 1966.

Benda Kálmán (1980): A polgári forradalom előfutárai. In: Mérei Gyula (főszerk.): Magyarország története tíz kötetben 5/1. Budapest, Akadémiai Kiadó, 1980. 164-169.

Béli Gábor (2000): Zala vármegye Deák Ferenc által megfogalmazott észrevételei a jogügyi munkálatokról. In: Molnár András (szerk.): „Javítva változtatni”. Deák Ferenc és Zala megye 1832. évi reformjavaslatai. Zalaegerszeg, Zala Megyei Levéltár, 2000.

Béli Gábor (2009): Magyar jogtörténet. A tradicionális jog. Budapest, Pécs, Dialóg Campus Kiadó, 2009.

Bérenger, Jean – Kecskeméti Károly (2008): Országgyűlés és parlamenti élet Magyarországon 1608–1918. Budapest, Napvilág Kiadó, 2008.

Csapó Mária (1989): Tolna megye a reformkori politikai küzdelmekben. Akadémia Kiadó, Budapest, 1989.

Dobszay Tamás (2004): Az országgyűlés bizottsági rendszerének előzményei a reformkorban. *Historia critica* 2004. 199-212.

Dobszay Tamás (2019): A rendi országgyűlés utolsó évtizedei (1790-1848). Budapest, Országház Könyvkiadó, 2019. 186-209.

Erdmann Gyula (1989): Zemplén Vármegye reformellenzéke 1830–1836. BAZ Megyei Levéltár, Miskolc, 1989.

Finkey Ferenc (1842): Az 1792. évi büntetőtörvényjavaslat 150. évfordulója. Debrecen, Stúdium könyvkiadó, 1842.

Földi András (szerk.) (2014): Összehasonlító jogtörténet. Budapest, Eötvös Kiadó, 2014.

Gergely András (1974): A „rendszeres bizottsági munkálatok” szerepe a magyar reformmozgalom kibontakozásában. *Tiszatáj* 1974. 6. szám 37–41.

Gergely András (szerk.) (2005): Magyarország története a 19. században. Budapest, Osiris Kiadó, 2005.

Hajdú Lajos (1971): Az első (1795-ös) magyar büntetőkódex-tervezet. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1971.

Heil Kristóf Mihály (2019): A jogügyi rendszeres bizottsági munkálat szerkezeti vázlata. *Jogtörténeti Szemle* 2019. 3-4. szám 75-81.

Heil Kristóf Mihály (2020a): A nemesi vármegye és a rendszeres bizottsági munkálatok. A kereskedelmi- és az adóügyi operátumok Esztergom, Győr és Nógrád vármegyékben. In: Megyeri-Pálffy Zoltán (szerk.): Szuverenitáskutatás. Budapest, Gondolat Kiadó, 2020. 72-92;

Heil Kristóf Mihály (2020b): „Embernek születünk, polgárnak neveltetünk.” Nógrád vármegye észrevételei a közoktatás és a magyar nyelv ügyében (1831–1832). In Nagy Noémi (szerk.): Nemzetiségi-nyelvi szuverenitás a hosszú 19. században. Budapest, Gondolat Kiadó, 2020. 99-116.

Homoki-Nagy Mária (2004): Az 1795. évi magánjogi tervezetek. Szeged, JATEPress, 2004.

Jutai Péter (2006): Somogy megye észrevételei a rendszeres munkálatokra 1831–1832. *Századok* 140. évf. 3. sz. 591–608.

Kecskeméti Károly (2008): A magyar liberalizmus 1790–1848. Budapest, Argumentum Kiadó, 2008.

Mérei Gyula (főszerk.) (1980): Magyarország története tíz kötetben 5/1. Budapest, Akadémiai Kiadó, 1980.

Mezey Barna (szerk.) (2004): Magyar jogtörténet. Budapest, Osiris Kiadó, 2004.

Mezey Barna (2018): A börtönügy a 17–19. században. A börtön európai útja. Budapest, Gondolat Kiadó, Budapest, 2018.

Molnár András (1995): Deák Ferenc és a rendszeres munkálatokra tett zalai észrevételek. *Századok* 129. évf. (1995) 2. sz. 381–406.

Molnár András (szerk.) (2000): „Javítva változtatni”. Deák Ferenc és Zala megye 1832. évi reformjavaslatai. Zalaegerszeg, Zala Megyei Levéltár, 2000.

Pajkossy Gábor (2005): Reformkor. In: Gergely András (szerk.): Magyarország története a 19. században. Budapest, Osiris Kiadó, 2005. 191–192.

Rigó Balázs (2014): A napóleoni Code Pénal. In: Földi András (szerk.): Összehasonlító jogtörténet. Budapest, Eötvös Kiadó, 2014. 345–346.

Szijártó M. István (2016): A 18. századi Magyarország rendi országgyűlései. Budapest, Országgyűlés Hivatala, 2016.

Völgyesi Levente (2003): A magyar országgyűlés bizottsági rendszerének gyökerei. *Jogtörténeti Szemle* 2003. 1. szám 29–34.

Völgyesi Orsolya (2002): Politikai-közéleti gondolkodás Békés megyében a reformkor elején. A rendszeres bizottsági munkálatok megyei vitái 1830–1832. Gyula, Békés Megyei Levéltár, 2002.

CRIMINAL LAW BILLS IN THE COUNTY COMMITTEES (1791–1832)

The subject of the study revolves around the regular actions of the Legal Affairs Committee. In 1827 nine committees were set up by Parliament. The task of these committees consisted of formulating the draft laws that will be used at the next parliamentary session. The committees sent the draft laws to the counties to review the drafts and add their own thoughts. This essay focuses on the actions of the Legal Affairs Committee out of the nine topics. First and foremost, the aim of the essay is to present the structure of the bills. In the following I will describe the most important elements of the bills. In the article I will analyze the bills from some counties for example: the more conservative Esztergom, the reform-minded Nógrád and the mostly mixed Győr. The state and district committees summarized the templates in a uniform structure and in five extensive chapters. First; the structure of the court, second; Litigation, third; Civil Code, fourth; Criminal Code, fifth; Bill of Exchange Act. In this paper, I will look at the criminal justice bills.

The discussion of the bills provided an excellent opportunity to prepare for the reform parliamentary sessions of the state parliament.

INFOKOMMUNIKÁCIÓS JOGI SZEKCIÓ

GYETVÁN DORINA

Magyar Állam- és Jogtörténeti Tanszék

Témavezető: dr. Gosztonyi Gergely PhD, egyetemi adjunktus

AZ ÁLTALÁNOS NYOMON KÖVETÉSI KÖTELEZETTSÉG MINT A KÖZVETÍTŐ SZOLGÁLTATÓK FELELŐSSÉGÉNEK JÖVŐJE?

I. Bevezetés

A véleménynyilvánítás szabadságának kihívásait az elérhető információs technológiák kihívásai határozzák meg. Az Internet számos jogi kérdést felvetett a médiatörvény, a biztonság, a nagy adatok, az álhírek, a magánélet és az emberi jogok terén is.¹ A 21. században a közvetítő szolgáltatók váltak az emberek társadalmi és politikai életének legbefolyásosabb szereplőivé. E digitális szolgáltatók segítségével az emberek saját műsorszolgáltatóikká válhatnak, kapcsolatba léphetnek egymással világszerte², és a felhasználók által generált tartalom terjedésének sebessége és volumene hatalmas kihívást jelent a tartalomellenőrzés hagyományos módszereivel szemlélve.

Balkin az „algorithmikus társadalom” kifejezést választotta az új korszak leírására, ami a társadalmakat jellemzi a nagy multinacionális közösségi média platformok elterjedése óta.³ Mára már mind a jogalkotók, mind a jogalkalmazás és a szakirodalom is megkísérelte a közvetítők felelősségének⁴ és az általános nyomon követésnek az értelmezését.

Jelen a tanulmány az elmúlt húsz év során formálódó általános nyomon követésre vonatkozó elméletek, bírói megállapítások bonyolult rendszerének bemutatásával foglalkozik, mivel úgy tűnik, hogy a 2000-es évek elején hozott irányelvi megállapítások az utóbbi években új értelmet nyernek a technológia fejlődésével. Az első fejezetben röviden áttekintem az uniós belső piacon az információs társadalommal összefüggő szolgáltatások, különösen az elektronikus kereskedelem egyes jogi vonatkozásairól szóló Európai Parlament és a Tanács 2000/31/EK irányelvének (a továbbiakban: az Irányelv) a közvetítő szolgáltatók felelősségi kérdéseire vonatkozó szakaszait, a második fejezetben részletesen foglalkozom az általános nyomon követés tilalmára vonatkozó rendelkezésekkel és a kifejezés értelmezési lehetőségeivel. A harmadik fejezetben bemutatom az Európai Unió Bírósága (a továbbiakban: az EUB) és az Európai Emberi Jogi Bíróság (a továbbiakban az EJEB) általános nyomon

¹ Gosztonyi 2020. 2.

² Balkin 2017. 1151.

³ Balkin 2017. 1151.

⁴ Balkin 2017. 1153.

követés tilalmának lehetséges megközelítési lehetőségeivel foglalkozó döntéseit, végül röviden áttekintem az eddigi értelmezésekből levonható következtetéseket.

II. Az európai közvetítő szolgáltatói felelősség körvonalai

Az EU-ban az Irányelv szabályozza a közvetítő szolgáltatók felelősségi kérdéseit. Az irányelvi szintű szabályozásnak azért van jelentősége, mert a tagállamoknak a kitűzött határidőig az irányelvekben megfogalmazott célok megvalósítását kell biztosítani, és nem magát az irányelv szövegét „ültetik” át a tagállami jogrendszerbe. Ez enged némi mozgásteret a tagállamoknak, így bizonyos fragmentáció elkerülhetetlen a nemzeti szabályok között.⁵ Az irányelvek – egyebek között – éppen abban különböznek a rendeletektől, hogy ez utóbbiak, mint jogharmonizációs eszközök ténylegesen jogegységesítést jelentenek. A rendeletek minden tagállam jogrendszerében teljesen azonos tartalommal, közvetlenül jelennek meg, azaz *self-executing* jellegűek. Az irányelveknél ennek éppen az ellenkezőjéről van szó. Az irányelvek, mint a jogharmonizáció lazább eszközei, meghatározott célok eléréséhez szükséges belső jogi szabályozási kötelezettséget teremtenek.⁶

Az Irányelv olyan jogi keretet hozott létre, amely alapján a közvetítő szolgáltatók csak bizonyos feltételek fennállása esetén felelnek az általuk tárolt/továbbított tartalomért, hiszen ezek a szolgáltatók fizikailag képtelenek valamennyi információ ellenőrzésére. Az Irányelv három közvetítői szolgáltatói tevékenységet különböztet meg: egyszerű továbbítás, gyorsítótárolóban történő rögzítés és tárhelyszolgáltatás. A felelősség alóli mentességek nem alkalmazhatóak általánosságban bármilyen szolgáltatást nyújtó közvetítő szolgáltató esetén, kizárólag azokra az esetekre korlátozódnak, amelyekben a szolgáltató tevékenysége „*pusztán technikai, automatikus és passzív jellegű*”.⁷

A harmonizációs törekvés ellenére az értelmezési nehézségek és fogalmi bizonytalanságok nem szűntek meg. Az 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*”.⁸

A *safe harbour modell* mentességet biztosít a közvetítőknél, feltéve, hogy megfelelnek bizonyos követelményeknek, például nem rendelkeznek tudomással a jogsértő tartalomról, vagy haladéktalanul eltávolítják azt az értesítés kézhezvétele után.⁹ Ha a közvetítő szolgáltató nem felel meg az előírt feltételeknek, felelősségre vonható. Azonban ez sem teszi automatikusan felelőssé a közvetítőt harmadik fél tartalmáért: csak azt jelenti, hogy a

⁵ Bodnár 2016. 121.

⁶ Bodnár 2016. 123.

⁷ Irányelv 12-14. cikk

⁸ Klein 2016. 355.

⁹ MacKinnon 2014. 30-31.

felelősséget kiemelt védelem nélkül kell értékelni.¹⁰ A szolgáltatókra kiszabható kötelezettségek megengedett körének jelentős korlátozását jelenti az Irányelv 15. cikke, amely tartalmazza e tanulmány címében is szereplő általános nyomon követési kötelezettség tilalmát. Elvileg a *safe harbour* nem kényszeríti a közvetítő szolgáltatókat nyomon követő mechanizmusok alkalmazására, azonban az Irányelv 15. cikke körül sok vita alakult ki annak megalkotása óta. A feltételeknek való megfelelés érdekében a szolgáltatók hajlamosak különböző *filtering*¹¹ és nyomon követési mechanizmusok alkalmazására önszabályozás keretében, akár gazdasági, akár nemzeti jogszabályi környezet hatására.¹²

A felelősség korlátozására vonatkozó rendelkezések horizontális megközelítésben, valamennyi gyűlöletbeszéddel, álhírrrel, szellemi tulajdonnal kapcsolatosan érvényesülnek.¹³ Az általános nyomon követés tilalma leginkább a tárhelyszolgáltatók körében vitatott rendelkezés, azonban számos esetben vizsgálta az EUB és az EJEB egyszerű továbbítást és gyorsítótárolóban történő rögzítést végző szolgáltatók esetében is.

III. Az általános nyomon követés tilalma?

Az általános nyomon követés mellett érvelhetünk azzal, hogy a napjainkban elérhető technológia és a szolgáltatók meghatározó piaci helyzete – akár monopóliuma – elegendő érv arra, hogy a jövőben ne legyen létjogosultsága az Irányelv 15. cikkének. Továbbá számos szolgáltató önkéntes alapon már alkalmaz hasonló technológiát, mint például a Youtube a Content ID segítségével teszi lehetővé a szellemi tulajdon jogosultjainak, hogy nyomon kövessék a jogosultság tárgyát képező műveiket a platformon.¹⁴ Hasonló a számos szolgáltató által alkalmazott PhotoDNA is, ami azt teszi lehetővé, hogy megakadályozzák a gyermekpornográfiával kapcsolatos tartalmak felöltését.¹⁵ Azonban az általános nyomon követést lehetővé tevő technológiák alapvetően veszélyeztetik a szólásszabadság érvényesülését, mivel az algoritmus-alapú technológiák a mai fejlettség szintjén nem képesek kontextusban értelmezni a tartalmakat,¹⁶ másodlagosan pedig azért, mert *dermesztő* hatást (ún. *chilling effect*) gyakorolnak a felhasználókra.¹⁷

Az általános monitoring tilalmának – a gyakorlati kivitelezhetetlenség nehézsége mellett – ma inkább az az indoka, hogy bevezetése gyakorlatilag internetes cenzúrát valósítana meg.¹⁸ E törekvés sarokkövét jelenti az Irányelv 15. cikke, amely kiegészíti a *safe harbour* feltételeket oly módon, hogy explicit módon tiltja, hogy a közvetítő szolgáltatók általános

¹⁰ Bankston, Sohn, McDiarmid 2012. 2.

¹¹ T.i. monitorozással azonosított nemkívánatos tartalom automata és proaktív blokkolása

¹² De Stree, Buiten, Peitz 2018. 20.

¹³ De Stree, Buiten, Peitz 2018. 18.; Senftleben, Angelopoulos 2020. 6.

¹⁴ Zapata-Kim 2016. 1848.

¹⁵ Sorbán 2021.

¹⁶ Tarran 2018. 1.

¹⁷ Angelopoulos, Smet 2016. 20.; Papp 2021. 55.

¹⁸ Liber 2013. 31.

nyomon követésre kötelezhetőek legyenek a felületükön elhelyezett tartalmakat illetően az illegális tartalmak felfedésére, illetve megelőzésére.

A 15. cikk nem csak a bírósági ideiglenes intézkedések keretében elrendelt kötelezettségekre vonatkozik, hanem a gondossági előírásokra is.¹⁹ Ennek abból a szempontból van kiemelt jelentősége, hogy a közvetítő szolgáltatók mindhárom típusára vonatkozó *safe harbour* második bekezdése tartalmaz kifejezett lehetőséget arra, hogy bíróságok és különböző nemzeti hatóságok ideiglenes intézkedések formájában kötelezzék arra a szolgáltatókat, hogy a jogsértést megelőzzék, illetve a jogsértésnek véget vessenek.²⁰

Az Irányelv azonban nem határozza meg az általános nyomon követés kifejezés jelentését, ami nemkívánatos bizonytalanságokat okozott és okoz ma is. Az Irányelv három preambulumbekzdése mégis nyújt némi támpontot ahhoz, miként is lehet értelmezni a tilalmat a közvetítő szolgáltatókra vonatkozóan.

A (45) preambulumbekzdés először körvonalazza, hogy a felelősségre vonás korlátozása nem érinti pl. a nemzeti bírósági és közigazgatási határozatok meghozatalát, amelyek bizonyos jogsértés abbaahyását vagy megelőzését írják elő.²¹

Majd ugyanezt a gondolatmenetet követve a (47) preambulumbekzdés egymással szembeállítja az általános jellegű kötelezettséget és az egyedi esetben alkalmazott nyomon követési kötelezettséget,²² azonban az egyedi eset definiálásával adós marad. Érdekességként megjegyzendő itt, hogy az Irányelv tervezetében szűkebben meghatározott szöveggel szerepelt volna ez a bekezdés, azonban végül mégis a fenti szövegezéssel került elfogadásra. Azonban az Irányelv céljának megértéséhez hasznos lehet a korábbi szövegezés szemügyre vétele:

„célzott, ideiglenes megfigyelő tevékenység nemzeti bíróságok általi előírása összhangban a nemzeti jogszabályokkal annak érdekében, hogy a nemzeti biztonság megőrzését elősegítse, felkutatás és eljárás alá vonás érdekében elfogadható.”²³

A (48) preambulumbekzdés további kivételek fennállására enged következtetni tárhelyszolgáltatók esetében, mivel a nemzeti jogszabályok által meghatározott, észszerűen elvárható gondossági eljárás keretében megengedi, hogy preventív és felderítési kötelezettségek terheljék a szolgáltatókat.²⁴

A fenti preambulumbekzdések és a 15. cikk szóhasználatából kitűnik, hogy az „általános nyomon követés” kifejezésből az „általános” szó értelmezése jelent nagyobb fejtörést, mivel a „nyomon követés” szókapcsolatról eldönthető, hogy a szolgáltatók felületén harmadik

¹⁹ Senftleben, Angelopoulos 2020. 6.

²⁰ Irányelv 12. cikk (3) bek.; 13. cikk (2) bek.; 14. cikk (3) bek.

²¹ Irányelv (45) preambulumbekzdés

²² Irányelv (47) preambulumbekzdés

²³ Proposal for a European Parliament and Council Directive on certain legal aspects of electronic commerce in the internal market COM/98/0586 final - COD 98/0325 [15]

²⁴ Irányelv (48) preambulumbek.

személyek által elhelyezett, illetve elhelyezendő tartalmak folyamatos figyelemmel kísérését jelenti.²⁵

Az „általános” kifejezésre a szakirodalomban az elmúlt évek során két megközelítés alakult ki, a második értelmezés szerint két alcsoport különíthető el:

1. Az „általános” jelző a legszélesebb körben értelmezve arra utal, hogy a szolgáltatónak a felületén elhelyezett tartalmak közül milyen terjedelmű információt szükséges nyomon követnie.²⁶ Amennyiben erre a kérdésre a válasz a tartalmak teljes egésze, akkor a nyomon követés nem összeegyeztethető a 15. cikkel. Itt ugyanis a két tagmondat különböző kifejezéseiből kell kiindulni, azok jelentéséből következik.²⁷ Az első tagmondat arra a nyomon követésre utal, amikor a szolgáltató annak érdekében vizsgálja a tartalom egészét, hogy bármely esetlegesen illegális tartalmat felderítsen, tudomást szerezzen arról. A második tagmondat pedig olyan helyzetre utal, amikor van egy meghatározott, gyanított jogellenes tevékenység és annak felderítése érdekében szükséges a tartalom egészét átvizsgálnia a szolgáltatónak. Vagyis nem tesz különbséget olyan nyomon követés között, amely konkrét jogsértés miatt, és amely bármely esetleges jogsértés felderítése miatt teszi szükségessé a teljes tartalom átvilágítását. Az egyetlen meghatározó tényező az, hogy a teljes tartalmat köteles átvilágítani a szolgáltató.²⁸ A megválaszolendő kérdés: a tartalmak mely részét, *mit* köteles átvilágítani?
2. Az „általános” jelzőt szűkebben értelmezve abból indulhatunk ki, hogy csupán abban az esetben nem összeegyeztethető a nyomon követés a 15. cikkel, amennyiben általánosságban bármely jogsértő tevékenység véget vetése érdekében történik. Ez tehát abban tér el a korábbi megközelítéstől, hogy az összeegyeztethetőség megállapításához azt a kérdést szükséges feltennünk, *miért* követi nyomon a tartalmakat, minek érdekében történik a kivizsgálás.²⁹ Ez az értelmezés két alcsoportra bontható:
 - 2.1. A szigorúan vett szűkebb értelmezés szerint – a (47) preambulumbekkezdésből kiinduló nézőpont alapján – a nyomon követés akkor összeegyeztethető a 15. cikk tilalmával, ha azt bíróság rendeli el és egy meghatározott jogsértés felderítésére irányul, pl.: konkrétan megnevezett személy/csoport ellen irányuló gyűlöletbeszéd.
 - 2.2. A legszűkebb nézőpont szerint a specifikus jogellenes tartalom miatti nyomon követés nem csak abban az esetben megengedhető, amennyiben azt bíróság

²⁵ Senftleben, Angelopoulos 2020. 7.

²⁶ Senftleben 2018. 19.

²⁷ Irányelv 15. cikk; Senftleben, Angelopoulos 2020. 7.

²⁸ Senftleben, Angelopoulos 2020. 8.

²⁹ Spindler 2020. 344.; Senftleben, Angelopoulos 2020. 8.

rendelte el, hanem akkor is, ha az értesítés által jutott a szolgáltató tudomására.³⁰

A fentiekből következően az általános nyomon követés tilalma kapcsán alapvetően három dilemmával találjuk szembe magunkat:

- 1) az általános és az egyedi eset elválasztása nem tisztázott;
- 2) az általános nyomon követés és a gondosság körében elvárható eljárások közötti differencia nem tisztázott;
- 3) a közvetítő szolgáltatók önkéntes alapon általánosságban nyomon követhetik a teljes feltöltött tartalmat.

IV. Esetjog

A Bizottság munkadokumentuma szerint³¹ különösen bizonytalan az általános nyomon követés előírására vonatkozó tilalom, így e rendelkezések értelmezésében az EUB szerepe kiemelkedő. Az általános nyomon követés tilalma azonban nem csak az uniós irányelv céljainak érvényesülése szempontjából, hanem az emberi jogok érvényesülése szempontjából is kiemelkedő jelentőségű. Ezért jelen tanulmányban – annak ellenére, hogy az EUB esetjoga alapvetően az uniós jog alapján hozza meg a döntéseit, az EJEB pedig alapvetően az ECHR-ben foglalt jogok érvényesülését vizsgálja,³² –, nem teszek különbséget e két jogalkalmazó szerv között, és mindkét bíróság ítéleteit görcső alá veszem az általános nyomon követés tilalmának határai meghatározása érdekében. Már csak azért is, mivel a Charta 52. cikkének (3) bekezdése is kimondja, hogy amennyiben a Charta olyan jogokat tartalmaz, amelyek megfelelnek az emberi jogok védelméről szóló európai egyezményben biztosított jogoknak, akkor terjedelmüket azonosnak kell tekinteni.

A következőkben időrendben haladva mutatom be az EUB és az EJEB döntéseit abból a szempontból, miként határozható el az általános és egyedi nyomon követés kötelezettsége egymástól.

1. *L'Oréal V Ebay*

Az EUB a megelőző jellegű intézkedések alkalmazási körével elsőként a *L'Oréal v eBay* ügyben foglalkozott: jövőbeli jogsértéstől eltiltás előírásával kapcsolatban foglalt állást.³³ Az

³⁰ Senftleben, Angelopoulos 2020. 8.

³¹ European Commission 2012. 25.

³² Cendic, Gosztonyi 2020. 3.

³³ C-324/09 *L'Oréal SA v eBay International AG* [2011] ECLI:EU:C:2011:474 (a lábjegyzetben a továbbiakban: *L'Oréal* [2011] 50. bek.

EUB álláspontja szerint az eBay-jel (aktív közvetítő szolgáltató³⁴) szemben megengedhető olyan bírósági eltiltó határozat meghozatala, amely nem kizárólag a már megtörtént jogsértések megszüntetését írja elő, hanem olyan intézkedések meghozatalát is elrendelheti, amelyek új, még meg nem történt jogsértések megelőzésére is irányulhatnak.³⁵ Ezeket az intézkedéseket a nemzeti jog írhatja elő, azonban tiszteletben kell tartani az általános nyomon követési kötelezettség tilalmát,³⁶ így nem lehetséges valamennyi ügyfél adatai összességének tevőleges nyomon követése.³⁷ Az ilyen intézkedéseknek biztosítaniuk kell a különböző jogok és érdekek megfelelő egyensúlyát.

Az EUB tehát ebben az ügyben a kettős azonosság³⁸ követelményét fogalmazta meg: akkor egyeztethető össze a nyomon követés a 15. cikk rendelkezéseivel, amennyiben mind a jogsértés, mind pedig a jogsértő személye azonos.

2. *Scarlet Extended v SABAM*

Az EUB azt a kérdést vizsgálta, hogy összeegyeztethető-e az általános nyomon követés tilalmával, ha a szolgáltató szűrőberendezést alkalmaz a SABAM-repertoár művei fájlcserélés útján való letöltésének, illetve megosztásának megakadályozására.³⁹ Az EUB – összhangban a L’Oreal v Ebay ügyben hozott ítélettel – arra a következtetésre jutott, hogy kötelezhető a szolgáltató a jogszabályok alapján jövőbeli jogsértés megelőzésére, azonban 15. cikk tiszteletben tartásával nem állapítható meg olyan általános kötelezettség, amely a hálózaton továbbított információk összességének nyomon követésére irányul.

Az alkalmazandó mechanizmus az egyszerű továbbítást végző szolgáltató teljes elektronikus adatátvitelének tevőleges megfigyelését jelentené, kiterjedne az összes továbbítandó információra és valamennyi felhasználóra. Továbbá azt jelentené, hogy

- azonosítja a jogosult által megjelölt azon fájlokat, amelyekkel kapcsolatosan jogokkal rendelkeznek;
- meghatározza, hogy e fájlok közül melyeket cserélik jogellenesen, és
- blokkolja az általa jogellenesnek minősített fájlcseréket,⁴⁰
- időbeli korlátozás nélkül,
- mindezt kizárólag saját költségén teszi.⁴¹

³⁴ Alapvetően a nemzeti bíróságnak feladata eldönteni, de az ítélet utal arra, hogy nem csupán passzív szerepet játszott a szolgáltató. L’Oréal [2011] 116-117. bek.

³⁵ L’Oréal [2011] 131. pont

³⁶ L’Oréal [2011] 136. bek.

³⁷ L’Oréal [2011] 139. bek.

³⁸ Senftleben, Angelopoulos 2020. 10.

³⁹ Case C-70/10 Scarlet Extended SA v SABAM [2011] ECR I-11959 (a lábjegyzetben a továbbiakban: Scarlet [2011] 19. bek.

⁴⁰ Scarlet [2011] 38. bek.

⁴¹ Scarlet [2011] 55. bek.

A fenti jellemzőknek megfelelő mechanizmus valamennyi közlés állandó és örökös, szisztematikus és univerzális szűrésére szolgáló rendszer életbeléptetésére irányul.⁴² Így nem csak a 15. cikk tilalmába ütközne⁴³, hanem sértené a felhasználók alapvető jogait is, nevezetesen a személyes adatok védelméhez való jogukat, valamint az információk fogadásának és közlésének szabadságát.⁴⁴

3. SABAM v Netlog

Az EUB az információ tárolását végző tárhelyszolgáltatók vonatkozásában erősítette meg a Scarlet-ügyben kimondottakat,⁴⁵ így ezzel a döntéssel itt nem foglalkozom részletesen.

4. Delfi AS v Észtország

Az EJEB elsőként a Delfi döntésben foglalkozott az általános nyomon követés szükségességével, illetve annak az emberi jogokkal való összeegyeztethetőségével. Az EJEB – többek szerint a szólásszabadságot veszélyeztető módon⁴⁶ – arra a következtetésre jutott, hogy a prevenció célzattal alkalmazandó szűrőberendezés alkalmazása elvárható⁴⁷ annak érdekében, hogy a szolgáltató mentesülhessen a felhasználói tartalom vonatkozásában a felelősség alól. Annak ellenére jutott erre a következtetésre az EJEB, hogy a jogsértés elkövetése időpontjában a Delfi négy különböző mechanizmust működtetett: a hozzászólási szabályzatot, a működőképes értesítési-eltávolítási eljárást (a továbbiakban: NTDS), szűrőberendezés automatikusan törölte az olyan kommenteket, amelyek bizonyos obszcén kifejezéseket tartalmaztak és végül alkalmi jelleggel proaktív módon is távolított el kommenteket.

A döntést egyrészt az a tény magyarázza, hogy a hírportál működése igencsak összetett, hiszen saját tartalom előállításán keresztül nemcsak tartalomszolgáltató, hanem felhasználók kommentjeinek tárolását is végzi (tárhelyszolgáltató).⁴⁸ Másodsorban az is indokolja ezt a szigorú kötelezettséget, hogy a Delfi ügyben említett hozzászólások gyűlöletbeszédnek minősültek,⁴⁹ tehát olyan súlyos jogsértést tartalmaztak, amelyet *a priori* nyilvánvalóan jogsértőnek lehet nevezni.⁵⁰ Ezért az EJEB arra a következtetésre jutott, hogy az alkalmazott

⁴² Scarlet [2011] Cruz Villalón főtanácsnok indítványa 58. bek.

⁴³ Scarlet 39. bek.

⁴⁴ Scarlet 50. bek.

⁴⁵ C-360/10 SABAM v Netlog [2012] ECLI:EU:C:2012:85

⁴⁶ Article 19 2015.

⁴⁷ Delfi AS v Estonia [2015] App no 64569/09 (a lábjegyzetben a továbbiakban: Delfi [2015]) 141. bek.

⁴⁸ Delfi [2015] 26-27. bek.

⁴⁹ Delfi [2015] 159. bek.

⁵⁰ Delfi [2015] 117. bek.

eszközök összességében mégsem bizonyultak hatékonyak a nyilvánvalóan jogsértő hozzászólásokkal szemben. Az ilyen kommenteket ugyanis haladéktalanul, akár értesítés nélkül, *ex ante* felkutatással⁵¹ is el kell távolítani a felelősségre vonás elkerülése érdekében.⁵²

5. *McFadden v Sony Music*

Az EUB-nak azt kellett mérlegelnie, hogy elfogadható-e a hálózaton átfutó összes tartalom ellenőrzése meghatározott jogsértés kiszűrése érdekében. Az EUB egyértelműen amellett érvelt, hogy az ilyen jellegű szűrőberendezés alkalmazása ellentétes az Irányelvvel, mivel eleve kizárt a továbbított információk nyomon követésére vonatkozó általános kötelezettséget előírni.⁵³

Megjegyezendő, hogy az ügy tényállásából az következik, hogy a szűrőberendezés nem annak érdekében került volna alkalmazásra, hogy általánosságban valamennyi szerzői jogsértés azonosítható legyen, hanem előzetesen meghatározott, a Sony Music által előállított hangfelvétellel kapcsolatos szerzői jogsértések azonosítására, amelyről a hálózat üzemeltetőjét korábban értesítették.⁵⁴ Az EUB tehát nem azt tekintette döntő jelentőségűnek az ügyben, hogy konkrét jogsértés felderítése érdekében vagy általánosságban valamennyi jogsértés kiszűrése a cél, a döntést az határozta meg, hogy valamennyi a hálózaton átfutó forgalom nyomon követése valósulna meg.

6. *MTE és Index.hu v Magyarország*

Az EJEB megállapította, hogy a nyomon követés túlzó és észszerűtlen előrelátást feltételez, ami veszélyeztetheti az interneten történő információközlés szabadságának jogát.⁵⁵ Az MTE ügyben alkalmazott eszközökről az EJEB megállapította, hogy a portál NTDS rendszert működtet, moderátor csoportot is alkalmazott a kommentek részleges nyomon követése érdekében. Az NTDS-sel kapcsolatban arra a következtetésre jutott, hogy az – a Delfi ügygel ellentétben – megfelelő eszköznek bizonyult. A két döntésben megfogalmazott követelmények elsősre ellentmondásosnak tűnhetnek, azonban az eltérést az magyarázza, hogy jelentősen eltérő körülmények alapján születtek: míg a Delfi ügyben a kommentek gyűlöletbeszédnek minősültek, az MTE ügyben szereplő hozzászólások kapcsán előfordultak

⁵¹ Angelopoulos, Smet 2016 266-309.

⁵² Delfi [2015] 152-159. bek.

⁵³ C-484/14 *McFadden v Sony Music* [2016] ECLI:EU:C:2016:689 (a lábjegyzetben a továbbiakban: *McFadden* [2016] 87. bek.

⁵⁴ *McFadden* [2016] 27. bek.

⁵⁵ Magyar Tartalomszolgáltatók Egyesülete and *Index.hu Zrt v Hungary* [2016] App no 22947/13 (a lábjegyzetben a továbbiakban: *MTE* [2016]) 86. bek.

alacsony stílusréteghez tartozó kifejezések,⁵⁶ azonban nem süllyedtek le a gyűlöletbeszéd szintjére. Azonban mivel a portál nem tudja előre, mikor tűnhet fel olyan hozzászólás, amely gyűlöletbeszédnek minősül, az EJEB ítélete csak az ügyben szereplő konkrét jogsértés kapcsán értelmezhető, és nem értelmezhető általános érvényű következtetésnek a döntésben rejlő paradox helyzet miatt: ahhoz ugyanis, hogy a platform a gyűlöletbeszédnek minősülő tartalmat eltávolítsa, a felületén előforduló teljes adattartalmat nyomon kellene követnie.

7. Pihl v Svédország

Az EJEB ebben az ügyben ugyancsak megfelelőnek ítélte meg a hatékony NTDS működtetését⁵⁷ a harmadik személyek által feltöltött tartalmak miatti felelősség elkerülése érdekében. A tényállás középpontjában egy nem-nyereségérdekelt blogon közzétett bejegyzés és komment állt.⁵⁸ Az érintett értesítése eredményeképp a következő napon a blogot üzemeltető egyesület – egy bocsánatkérő bejegyzés egyidejű közzétételével – eltávolította.⁵⁹ Mindezek ellenére az EJEB a blog felelősségét nem állapította meg, és nem tartotta szükségesnek sem NTDS alkalmazását, sem pedig a tartalom nyomon követését.⁶⁰ Ugyanakkor az üzemeltető minden közzétett bejegyzésről és hozzászólásról e-mail-es értesítést kap,⁶¹ így értesült a feltöltött tartalmakról. Az ügyben a döntés indokaként megerősítették a Delfi és MTE ügyben tett gyűlöletbeszéd – sértő tartalom közötti distinkció jelentőségét, a szolgáltató méretét és nem-nyereségérdekelt jellegét, a szolgáltató előzetes figyelmeztetését a nyomon követés hiányára, valamint a tartalom eltávolítására való hajlandóságát és annak megvalósítását.

8. Eva Glawischnig-Piesczek v Facebook

Az EUB az Eva Glawischnig Piesczek ügyben főkérdésként foglalkozott az irányelv 15. cikkének értelmezésével, és végeredményben szélesebb körben értelmezte az egyedi ügyben történő nyomon követési kötelezettséget.

A Facebook felhasználó képviselő kérelme arra irányult, hogy ne csak az eredeti bejegyzést és azzal azonos bejegyzést, hanem minden ahhoz hasonló (tartalmában azonos értelmű) hozzászólást távolítsa el a tárhelyszolgáltató.⁶² Az EUB kiemelt figyelmet szentelt

⁵⁶ MTE [2016] 77. bek.

⁵⁷ Pihl v Sweden [2017] App no 74742/14 (a lábjegyzetben a továbbiakban: Pihl [2017]) 37. bek.

⁵⁸ Pihl [2017] 3. bek.

⁵⁹ Pihl [2017] 6. bek.

⁶⁰ Pihl [2017] 37. bek.

⁶¹ Pihl [2017] 10. bek.

⁶² C-18/18 Eva Glawischnig-Piesczek v a Facebook Ireland Ltd [2019] ECLI:EU:C:2019:821 (a lábjegyzetben a továbbiakban: Glawischnig [2019]) 12. bek.

annak, hogy „a közösségi hálózat megkönnyíti az információk különböző felhasználók közötti gyors továbbítását, fennáll annak a tényleges veszélye, hogy a korábban jogellenesnek minősített információt e hálózat más felhasználója újból létrehozza és megosztja”⁶³. Azért, hogy a tárhelyszolgáltató a további jogsértést megelőzze, a hatáskörrel rendelkező bíróság jogszerűen kötelezheti a szolgáltatót arra, hogy akadályozza meg a korábban jogellenesnek nyilvánított információkéval azonos tartalmú, tárolt információkhoz való hozzáférést, vagy arra, hogy távolítsa el az ilyen információkat, függetlenül attól, hogy ki kérelmezte ezen információk tárolását.⁶⁴ Az EUB úgy foglalt állást, hogy a kötelezés független attól, hogy ki töltötte fel a jogellenes tartalmat, mivel a jogellenesnek minősített tartalmat más személyek egyszerűen megoszthatják, vagy reprodukálhatják.⁶⁵ Az ítélet további újdonsága, hogy kimondta annak a lehetőségét, hogy az egész világra kiterjedő hatásokkal járó intézkedésre kötelezze a tagállam az érintett tárhelyszolgáltatót.

Az azonos értelmű információk tekintetében az eltávolítási kötelezettségnek ki kell terjednie mindazon információkra, amelyek tartalmát a használt szavak – vagy ezek összekapcsolása – miatt kissé eltérő módon fogalmazták meg, de csak olyan esetekben, amíg a tárhelyszolgáltató nem kényszerül önálló értékelésre a kifogásolt tartalommal illetően.⁶⁶ A jogellenes tartalmak nem azért jogsértők mert „bizonyos kifejezéseket meghatározott módon összekapcsolva használnak”,⁶⁷ hanem azért, mert az információ tartalma azonos. Ebből következik, hogy az eltiltás az azonos tartalmú információra is vonatkozhat, mivel irreális lenne 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.”⁶⁸

A tárhelyszolgáltatók érdekeinek megfelelő figyelembevétele érdekében az eltiltásnak tartalmilag a következő feltételeknek kell megfelelni:

- az érintett neve,
- a jogsértés megállapításának körülményei és
- a jogellenesnek nyilvánított tartalommal azonos értelmű tartalom.⁶⁹

E követelmények célja, hogy automatizált vizsgálati technikákkal és eszközökkel meg lehessen valósítani a nyomon követést,⁷⁰ ez pedig nem tekinthető általános nyomon követési kötelezettségnek.⁷¹

⁶³ Glawischnig [2019] 36. bek.

⁶⁴ Glawischnig [2019] 37. bek.

⁶⁵ Glawischnig [2019] 36-37. bek.

⁶⁶ Glawischnig [2019] 46. bek.

⁶⁷ Glawischnig [2019] 40. bek.

⁶⁸ Glawischnig [2019] 41. bek.

⁶⁹ Glawischnig [2019] 45. bek.

⁷⁰ Glawischnig [2019] 46. bek.

⁷¹ Glawischnig [2019] 47. bek.

9. Peterson v YouTube

2021 derekán az EUB újabb ítéletben foglalkozott az Irányelv 15. cikkének terjedelmével. A Peterson tulajdonában álló Nemo Studios kizárólagos előadói szerződést kötött Sarah Brightman művésszel az előadásai hang- és videófelvevételeinek hasznosítására. A fellebbezési eljárásban a bíróság arra kötelezte az alapeljárás alpereseit, hogy hét zeneszám esetében ne tegyék lehetővé harmadik személyek számára, hogy szinkronizált vagy más módon összekapcsolt változatban, reklámcélokra a nyilvánosság számára hozzáférhetővé tegyék a hangfelvevételeket.⁷² Az EUB megállapította – összhangban a főtanácsnok indítványával⁷³ –, hogy az üzemeltetőt nem lehet felelősnek tekinteni az állítólagos szándékos vakság, illetve az állítólagos vétkes gondatlanság címén pusztán azért, mert platformjának felhasználói számára lehetővé teszi a tartalmak automatizált módon történő közzétételét, és nem ellenőrzi általános jelleggel ezen tartalmakat elérhetővé tételüket megelőzően.⁷⁴

Az EUB ítélezési gyakorlata alapján az Irányelv nem zárja ki azonban, hogy a szolgáltató köteles legyen felderíteni és blokkolni a fájllal azonos másolatokat és az olyan fájlokat, amelyek ugyanúgy használják a kérdéses művet: az Irányelvvvel tehát nem ellentétes az, hogy egy közvetítőként eljáró szolgáltatót *stay-down kötelezettség*⁷⁵ terheljen.⁷⁶ Azonban az arányosság jegyében szem előtt kell tartani, hogy az ítélt fájllal azonos másolat letiltása viszonylag egyszerűen megoldható technikai szempontból, míg sokkal összetettebb és ezáltal aránytalannak tekinthető a kérdéses művet ugyanúgy felhasználó más fájlok felderítése.⁷⁷

V. Konklúzió

A közvetítő szolgáltatók felelőssége és szolgáltatásaik ellenőrzésének lehetősége komoly fejlődést mutató terület, amelyet a kezdeti bizonytalan megfogalmazás és a statikus nézőpont a mai napig meghatároz. Ezen ellentmondások, értelmezési dilemmák területén különleges szerepe van az EUB és az EJEB esetjogának, mivel az Irányelvet olyan időszakban fogadták el, amikor a digitális jogsértések még nem jelentkeztek a jelenlegihez hasonlóan tömeges szinten és a szolgáltatások sem mutattak olyan szintű szervezettséget, összetettséget, mint napjainkban.

⁷² C-682/18. és C-683/18 Peterson v YouTube és Elsevier v Cyando AG [2021] ECLI:EU:C:2021:503 (a lábjegyzetben a továbbiakban: Peterson [2021]) 20., 26., 27. bek.

⁷³ C-682/18. és C-683/18. sz. egyesített ügyek Henrik Saugmandsgaard Øe Főtanácsnok Indítványa ECLI:EU:C:2020:586 117. bek.

⁷⁴ Peterson [2021] 52., 84-86. bek.

⁷⁵ T.i. olyan kötelezettség, amely az eltávolításon túl a jövőbeli megakadályozást is magában foglalja

⁷⁶ Peterson [2021] 136-143. bek.

⁷⁷ C-682/18. és C-683/18. sz. egyesített ügyek Henrik Saugmandsgaard Øe Főtanácsnok Indítványa ECLI:EU:C:2020:586 221. bek.

Összességében a fenti ítéletekből, jogértelmezésekből megállapítható, hogy az irányelv 15. cikkének megfogalmazása eredendően hiányos, pontatlan és annak meghatározását a jogalkalmazás sem tudta egyértelműen kikristályosítani az elmúlt húsz évben. Megfigyelhető, hogy az általános nyomon követési kötelezettség alatt az értendő, amikor minden feltöltött tartalomra irányuló, minden esetlegesen előforduló jogsértés felderítése érdekében köteles nyomon követni a forgalmát a szolgáltató, egyedi esetben történő nyomon követés pedig az, amennyiben ugyanezen terjedelmű információt monitorozza, azonban valamely konkrét jogsértés kivédése érdekében teszi azt.

A gyakorlatban az a tendencia figyelhető meg, hogy akár önkéntesen, akár bírói kényszerre a platformok legalább részleges nyomon követési mechanizmust alkalmaznak, részben gazdasági megfontolásból, részben pedig azért, hogy a felhasználói tartalmak miatti felelősség alól mentesülhessenek, azonban ez nem jelenti azt, hogy a 15. cikkben megfogalmazott tilalom elvesztette létjogosultságát.

Míg az EUB korai döntéseiben (*L'Oréal* és *Scarlet*) egyértelműen széles körben elvetette a nyomon követésre kötelezést az „általános”-ról szóló első nézőponttal rokonságot mutatva a nyomon követendő tartalom körére koncentrálna, az utóbbi évek döntései (*Delfi* és *Glawischnig*) azonban kitágították az egyedi esetben alkalmazott nyomon követési követelményeket, inkább eltolva a hangsúlyt a második és harmadik nézőpont felé. Az ítéletekben megfogalmazott érvek összességükben elég aggasztó képet festenek az általános nyomon követés tilalmának értelmezésével, érvényesülésével kapcsolatban.

Azzal, hogy a bíróságok különbséget tesznek különböző típusú jogellenes tartalmak között, nem tartalomsemlegesen értelmezik a 15. cikkben megfogalmazott tilalmat, jogbizonytalan helyzetet teremtve a szolgáltatóknak. Paradox helyzetbe kerülnek a szolgáltatók: egyrészt nyomon követés csak abban az esetben elvárt, ha gyűlöletbeszéd eltávolítása szerepel a szolgáltató tartalmi között, azonban általános nyomon követés nélkül sosem lehetnek bizonyosak a szolgáltatók abban, mikor üti fel a fejét gyűlöletbeszédet megvalósító tartalom, amikor viszont már kénytelen nyomon követni a tartalmát a felelősség alóli mentesüléshez. Az értékelt körülmények között többször nyomós érvként kezelték a bíróságok a platformok nyereségérdekeltség/nem-nyereségérdekeltség jellegét, méretét, illetve a felhasználói bázisát, ezáltal az általános nyomon követés tilalma nem érvényesül platformsemlegesen, annak elvárhatóságát nagyban meghatározzák a szolgáltató jellemzői.

Az alapjogok érvényesülése szempontjából is problematikusnak tekinthető az esetjog: a bíróságok automata mechanizmusok használatára sarkallják akár implicite, akár explicite a szolgáltatókat annak érdekében, hogy a felelősség alól mentesüljenek. Azonban – mint láthattuk – az automata megoldások, mint a különböző algoritmus-alapú szűrő- és filtering mechanizmusok a kontextust nem tudják megfelelően értelmezni,⁷⁸ így dermesztő hatást gyakorolnak a szólásszabadságra.

⁷⁸ Frosio, Mendis 2019. 21.

Nem véletlen a bíróságok ragaszkodása az általános – egyedi distinkció fenntartásához: nem gazdaságossági, illetve arányossági különbség van a kettő között, hanem garanciális jelentősége van. A Delfi ítélet különvéleménye is megállapította, hogy „a [kormányok] nyomást gyakorolva és felelősséget róva azokra, akik irányítják a technológiai infrastruktúrát, olyan környezetet teremtenek, amelyben [...] a magánpartnerek cenzúrája elkerülhetetlen eredmény”.⁷⁹

A kérdések száma az idő előrehaladtával és a technológia fejlődésével csak gyarapszik, azonban egy dolog változatlan: az Irányelv rendelkezései ma már nem adnak kellő iránymutatást arra vonatkozóan, hol húzható meg általános és egyedi nyomon követés, azaz a megengedhető nyomon követési kötelezettségek és az uniós joggal ellentétes kötelezettségek között, ezért az Irányelv felülvizsgálata egyértelműen szükségesnek látszik a tárgyalt kérdés tekintve.

Felhasznált irodalom

Angelopoulos and Smet, 'Notice-and-Fair-Balance: How to Reach a Compromise between Fundamental Rights in European Intermediary Liability' (2016) 8(2) *Journal of Media Law*, 266-309.

Article 19, 'European Court confirms Delfi Decision in Blow to Online Freedom' <https://www.article19.org/resources/europe-european-court-confirms-delfi-decision-blow-online-freedom> (2021. 07.03)

Bodnár, László: 'Az EU-irányelveket "átültetjük"?' *Acta Universitatis Szegediensis: acta juridica et politica*, (79) 2016. 119-124.

Bourdillon, 'The scandal of intermediary: Acknowledging the both/and dispensation for regulating hybrid actors'. In: Petkova, Ojanen, *Fundamental Rights Protection Online*, Edward Elger, 2019

Brian Tarran, 'Algorithms don't see the world the same way we do' *Significance* 15(5) 1-48 (2018)

CDT, 'Shielding The Messengers: Protecting Platforms For Expression And Innovation' (2012) <https://cdt.org/wp-content/uploads/pdfs/CDT-Intermediary-Liability-2012.pdf> (2021.07.03)

e Streef A., M. Buiten, M. Peitz, 'Liability Of Online Hosting Platforms: Should Exceptionalism End?' (Centre of Regulation in Europe 2018) 25 https://www.cerre.eu/sites/cerre/files/180912_CERRE_LiabilityPlatforms_Final_0.pdf (2020. 02.03)

⁷⁹ Frosio 2017. 16.; Delfi [2015] Joint Dissenting Opinion Of Judges Sajó And Tsotsoria 17. bek.

EU Digital Law Article-by-Article Commentary

European Commission: Commission Staff Working Document: Online services, including e-commerce, in the Single Market, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Brussels, 11.1.2012, COM (2011) 942 final

European Commission 'Commission Staff Working Document: Online services, including e-commerce, in the Single Market' SEC(2011) 1641 final

European Parliament: Reform of the EU liability regime for online intermediaries (2020) [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2020/649404/EPRS_IDA\(2020\)649404_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2020/649404/EPRS_IDA(2020)649404_EN.pdf) (2021. 07.02)

G Spindler, 'The Liability System of Art. 17 DSMD and National Implementation - Contravening Prohibition of General Monitoring Duties?' 10 (2020) JIPITEC 344.

Gergely Gosztanyi: The European Court of Human Rights: Internet Access as a Means of Receiving and Imparting Information and Ideas'. *International Comparative Jurisprudence* 2020, 6(2): 134-140.

Giancarlo Frosio, 'Monitoring and Filtering: European Reform or Global Trend?' In: Giancarlo Frosio (ed.), *The Oxford Handbook of Online Intermediary Liability*, OUP

Graham Smith, 'Time to speak up for Article 15'. <https://inform.org/2017/05/23/time-to-speak-up-for-article-15-of-the-ecommerce-directive-graham-smith/> (2021. 07.01)

Jack M. Balkin, 'Free Speech In The Algorithmic Society: Big Data, Private Governance, And New School Speech Regulation' [2017] SSRN Electronic Journal https://digitalcommons.law.yale.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=6159&context=fss_papers (2021. 07.01)

Klein Tamás: A tárhelyszolgáltató „omnipotens” felelőssége mint alkotmányjogi problematika. In: Koltay András – Török Bernát (szerk.): *Sajtószabadság és médiajog a 21. század elején* 3. Wolters Kluwer, Budapest, 2016.

Kristina Cendic, Gergely Gosztanyi: Freedom Of Expression In Times Of Covid-19: Chilling Effect In Hungary and Serbia'. *Journal of Liberty and International Affairs* 6(2) 1857-9760

Laura Zapata-Kim: Should YouTube's Content ID Be Liable for Misrepresentation Under the Digital Millennium Copyright Act? *Boston College Law Review* 57(5) 1847 (2016)

Liber Ádám: A közvetítő szolgáltatók felelőssége a szellemi tulajdon megsértéséért az Európai Unióban. *Iparjogvédelmi és Szerzői Jogi Szemle* 118(3) 31 (2013)

P. Valcke, A. Kuczerawy, P.J. Ombelet: Did the Romans Get it Right? What Delfi, Google, eBay, and UPC TeleKabel Wien Have in Common. In: Taddeo, Floridi, *The Responsibilities of Online Service Providers*, Springer, 2017

Papp János: A közösségi média platformok szabályozása a demokratikus nyilvánosság védelmében. Doktori értekezés, PPKE JAK 2021.

Rebecca MacKinnon: *Fostering Freedom Online: The Role Of Internet Intermediaries*. UNESCO Publishing (2014)

Senftleben: Recommendation on Measures to Safeguard Fundamental Rights and the Open Internet in the Framework of the EU Copyright Reform. *European Intellectual Property Review* 40(3) 149-163 (2018)

Senftleben, Angelopoulos: The Odyssey of The Prohibition on General Monitoring Obligations on the Way to the Digital Services Act.

https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3717022 (2021. 06.28)

Sorbán Kinga: Virális abúzus.

<https://www.ludovika.hu/blogok/itkiblog/2021/06/15/viralis-abuzus/> (2021. 07.02)

Vorhoof, Dirk: Pihl v. Sweden: non-profit blog operator is not liable for defamatory users' comments in case of prompt removal upon notice.

<https://strasbourgobservers.com/2017/03/20/pihl-v-sweden-non-profit-blog-operator-is-not-liable-for-defamatory-users-comments-in-case-of-prompt-removal-upon-notice/> (2021.

06.28)

IS GENERAL CONTENT MONITORING THE FUTURE FOR INTERNET INTERMEDIARIES?

The limited liability regime for intermediaries in the EU poses many dilemmas and the meaning of certain provisions is continuously transforming due to the molding effect of judicial case law by the CJEU and the ECtHR. To date, the liability exemptions and the prohibition of general obligation to monitor content for intermediary service providers is governed by the E-Commerce Directive (ECD), which applies horizontally to various domains and to any kind of illegal or infringing content. The prohibition of monitoring obligations refers solely to monitoring of a general nature and does not extend to monitoring obligations in a specific case. However, the ECD lacks definition and certainty, therefore the delimitation of the two shall rest on the interpretation of courts. The interpretation of Article 15 concerns not only intermediaries, but the future of human rights is at stake. The reasoning of the judgments not only show a tendency to interpret monitoring in a specific case more and more broadly, incorporating prevention and monitoring of all content in order to halt equivalent content, but due to the considered factors – e.g. size and economic interest of the platform, the type of content –, the prohibition cannot be considered platform or content

neutral which poses the danger of legal uncertainty and causes a chilling effect on freedom of expression.

KOVÁCS ANDREA

Magyar Állam- és Jogtörténeti Tanszék

Témavezető: dr. Gosztonyi Gergely PhD, egyetemi adjunktus

POLITIKUSOK A KÖZÖSSÉGI MÉDIÁBAN

I. Bevezetés

A közösségi média szerepe a politikában ma már tagadhatatlan. Egyes politikusok rendszerint fontos bejelentések közzétételére használják különböző fiókjukat, amelyeken keresztül – más médiafelületektől eltérően – harmadik fél szerkesztése nélkül teheti közzé az üzeneteiket. Ugyanakkor ezek az üzenetek a közösségi oldalak irányelveibe ütközhetnek¹, amelyek megszegéséért az átlagos felhasználó bejegyzéseit az üzemeltető törölheti, fiókját felfüggesztheti vagy akár zárolhatja is.² Politikai kommunikáció esetében az ilyen szankciók alkalmazása kényes terület: Donald Trump rövid szöveges üzenetei (úgynevezett tweetjei) miatt a Twitter rendszerint ösztűz alá került, és heves viták folytak, hogy el lehet-e, illetve el kell-e távolítani az Egyesült Államok akkori elnöke által közzétett üzeneteket.

Ezeknek a vitáknak a végére tett – jelen állás szerint ideiglenesen – pontot a Twitter és a Facebook 2021. január 8-án, amikor is a Twitter véglegesen, a Facebook pedig határozatlan időre felfüggesztette Trump fiókját.³ A letiltás megosztotta az amerikaiakat,⁴ de a felfüggesztés tényét más vezető politikusok sem hagyták szó nélkül.⁵

A tanulmányban megvizsgálom a Twitter és a Facebook 2021 előtti álláspontját a politikusokkal és a politikai kommunikációval kapcsolatban, ezek után kitérek a felfüggesztések okára, körülményeire, majd elemzem a Facebook Ellenőrző Bizottsága döntésének egyik pontját és a rá adott választ, végül kitekintést teszek a témával összefüggésben az úgynevezett Public Forum doktrínára.

¹ Facebook 2021b. A Twitter esetében több szabályzatról beszélhetünk témakörönként, a szabályzatok linkgyűjteményét lásd: Twitter Szabályzatok 2021c

² Facebook 2021b Section 4, Twitter 2021b

³ Jelen tanulmány keretében kizárólag a Facebook és a Twitter által hozott döntésekkel foglalkozom, a Youtube által alkalmazott szankcióval és a Google által biztosított indokolással nem, ahogy a kisebb, jóval kevesebb felhasználóval rendelkező, sokszor szélsőséges közösségi médiaoldalak (pl.: 4chan, Reddit, Parler) esetleges reakcióival sem. Twitter 2021a

⁴ Anderson 2021

⁵ Aljazeera 2021

II. A közösségi platformok jelentősége a politikai kommunikációban

Donald Trump üzenetei közvetlenül a Twitteren a felfüggesztése előtt 88 millió⁶ felhasználói fiókot értek el, míg Facebookon és Instagramon ez 35⁷ és 24⁸ millió fiókot jelentett. Mindemellett Donald Trump bejegyzéseiből rendszeresen szalagcímek lettek,⁹ a korábbi elnök pedig ezzel a jelenséggel tisztában volt.¹⁰ Ennek oka, hogy a tradicionális hírforrások (többek között újságok és televíziós csatornák) is egyre többször forrásként használják ezeket a felületeket.¹¹

Néhány esetben felmerült, hogy jelentős politikusok üzenetei jogforrásnak lennének tekinthetők, bár ez erősen vitatható.¹² Ugyanakkor fel kell tenni a kérdést, hogy amennyiben (miniszter)elnökök saját, nem hivatalos fiókjaikon keresztül¹³ teszik közzé várható politikájukat, illetve a tervezett jogszabályok tartalmát, az mennyiben tekinthető akár jogforrásnak, akár az előreláthatóságot biztosító eszköznek.

Példaként felhozhatók Orbán Viktor Facebook oldalán közzétett videóüzenetek a COVID-19-cel kapcsolatos korlátozásokról, amelyeket még a rendelet megjelenése előtt tett közzé az egyes rendeletek várható tartalmáról.¹⁴ A miniszterelnök saját oldalán keresztül jelentette be többek között az iskolák bezárását,¹⁵ illetve a beoltottak számától függően az egyes korlátozó intézkedések enyhítését vagy feloldását.¹⁶

III. A közösségi médiaplatformok álláspontja 2021 előtt és a változás folyamata

A politikusok és a politikai kommunikáció sokáig különleges bánásmódban részesül(t) a két legnépszerűbb közösségi médiaplatformon. A Twitter 2018-ban tette közzé blogján azt a blogbejegyzést, amelyben kifejti, hogy amennyiben a világ egy vezető politikusáról és az ő vitatott bejegyzéséről van szó, akkor e bejegyzések eltávolítása fontos információt rejtene el az emberek elől, akiknek ezeket a tartalmakat látniuk kellene és meg kellene tudniuk vitatni

⁶ Deutsche Welle 2021

⁷ @DonaldTrump 2021

⁸ reladonaldtrump 2021

⁹ Ortutay 2017

¹⁰ Marsch 2021

¹¹ Broersma and Graham 2010

¹² Celeste 2020. Kiemelendő ugyanakkor, hogy Magyarországon a jogszabályoknak szigorú formai követelményei vannak (lásd: Alaptörvény T) cikk, 2010. évi CXXX. törvény a jogalkotásról, így ez a kérdés a hatályos szabályozás keretében nem merülhet fel.

¹³ Például az Egyesült Államok éppen aktuális elnöke számára rendelkezésre áll a @POTUS twitter fiók.

¹⁴ Ugyanakkor ezek a bejegyzések a részletszabályokra nem tértek ki, néhány esetben pedig ellentmondtak még az aznapi hivatalos kommunikációnak is, mint például a márciusi iskolabezárások esetén, lásd: Grád-Kovács 2020 véleménycikke az iskolabezárás kommunikációjáról.

¹⁵ Lásd: 14. lábjegyzet

¹⁶ Orbán 2021a, Orbán 2021b

mind a tartalmukat, mind a bejegyzést közzétevő politikus szavait és tetteit.¹⁷ A kijelentés legérdekesebb tétele talán a „világ vezető politikusa” kifejezés, amelynek értelmezéséhez nem adtak útmutatót vagy értelmező rendelkezést. Tekintve, hogy Donald Trump 2018-ban még az Egyesült Államok hatalmon lévő elnöke volt, ekkoriban valóban a világ egyik vezető politikusának minősült, ám kérdéses, hogy ez minden országra igaz-e, vagy ez függ az adott ország méretétől, lakosságától vagy gazdasági súlyától. A Twitter szerint ugyanis Nigéria elnöke már nem minősül a világ vezető politikusának, az általa közzétett és szabályzatot sértőnek vélt bejegyzést a moderátorok eltávolították¹⁸

Ugyanígy felmerülhet a kérdés, hogy csak az országok közjogi vezetői tartoznak-e ebbe a kategóriába. Amennyiben Donald Trump más, fontos pozíciót töltene be akár egy nemzetközi szervezetnél, akár ismét az Egyesült Államok elnökeként, akkor ismét használhatná-e a platformot? Ezekre a kérdésekre jelenleg még nincsenek válaszok, ám jelen tanulmány szempontjából érdemes elgondolkozni rajtuk.

A Facebook esetében közismert Mark Zuckerberg, a cég alapító-vezérigazgatójának álláspontja a szólásszabadságról általánosságban is (például nem akarta cenzúrázni a holokauszttagadó tartalmakat¹⁹), a politikai kommunikációt pedig kvázi érinthetetlennek tartotta.²⁰ Ennek megfelelően 2019-ben egy konferencián elhangzott, hogy a Facebook nem kíván bíróként eljárni politikai vitákban, nem kívánja megakadályozni, hogy a politikai tartalmak elérjék a hallgatóságot, és azt sem, hogy az ilyen bejegyzések viták tárgyai legyenek.²¹

Mindkét platform esetében azt látjuk, hogy 2020 folyamán ezek az álláspontok „puhultak”, enyhe, de látható megoldásokat kezdtek alkalmazni a politikai tartalmak esetén is. A fordulat okai a COVID-19 járvány,²² amellyel kapcsolatban Donald Trump rengeteg, megtévesztőnek vagy hamisnak vélt információt osztott meg,²³ illetve a 2020-as elnökválasztás és a demokraták győzelme esetén választási csalást emlegető narratíva.²⁴ A platformok a két témát érintő bejegyzések esetén címkéket használtak, vagyis megjelölték, hogy az adott bejegyzések hamis információkat tartalmazhatnak, de a tényellenőrök (angol kifejezéssel *fact checkerek*) ezeket nem ellenőrzik.²⁵

2021 elején mind a Twitter, mind a Facebook feladta a politikusokkal és a politikai tartalmakkal kapcsolatos álláspontját, amikor is egy kis, erőszakos csoport megostromolta az amerikai törvényhozás épületét.²⁶ Mindkét platformon Trump fiókja felfüggesztésére került

¹⁷ Twitter 2018

¹⁸ Hvg 2021

¹⁹ Swischer 2018

²⁰ Facebook 2019

²¹ Clegg 2019, Reyes 2019

²² A járvánnyal kapcsolatos hamisnak vélt hírekkel szemben nem csak a közösségi médiaplatformok kívántak fellépni, hanem az egyes országok is, és ez a fajta fellépés egyes esetekben nem csak a tényleg hamis információk kiszűrésére szolgál. A COVID-19 hatásáról az illiberális demokráciák médiáira vonatkozóan lásd: Cendic & Gosztonyi 2020

²³ Reuters 2020

²⁴ Canales 2021

²⁵ Vittal 2020

²⁶ Emert 2021 7.; a cikk bővebben szól az elcsalt választás narratívájáról, az öt ember halálát okozó

sor: a Twitteren véglegesen,²⁷ a Facebookon pedig először ideiglenesen, majd határozatlan időre.²⁸ Mindkét platform erőszak szításával és erőszakos csoportok dicsőítésével indokolta döntését.²⁹ Ki kell ugyanakkor emelnünk, hogy az okot adó bejegyzések Donald Trump korábbi tartalmaihoz képest sokkal kevésbé erőszakosak és megosztóak. A Twitter esetében mindössze annyiról van szó, hogy szavazóit csodálatos patriótáknak nevezi, akik nagy jelentőséggel fognak bírni a jövőben és velük nem lehet tiszteletlenül és igazságtalanul bánni.³⁰ A Facebookon egy videóüzenetet tett közzé, amelyben Trump kifejezi, hogy szereti a Capitoliumot ostromlókat, de inkább menjenek haza.³¹

IV. Az Ellenőrző Bizottság döntése – és a Facebook válasza

A Facebook esetében működik egy különleges fórum, az Ellenőrző Bizottság (*Oversight Board*), amely – a Facebooktól elviekben – független, egyetlen ország vagy állam joghatósága alá sem tartozó testület.³² A testület feladata a Facebook által meghozott korlátozó intézkedések vizsgálata. Ennek során a testület az érintett felek valamelyikének kérésére 90 napon belül dönt az intézkedés jogosságáról, – és amennyiben kéri – segítséget nyújt a szabályozás irányának meghatározásában is.³³

Trump fiókja esetében a Facebook kérte a döntés jogosságának vizsgálatát, továbbá iránymutatást kért arra vonatkozóan, hogyan járjon el a politikusokkal és a politikai tartalmakkal szemben a jövőben.³⁴ Az Ellenőrző Bizottság döntésében kimondta, hogy a határozatlan idejű felfüggesztés nem szerepelt a Facebook által alkalmazható szankciók felsorolásában, így – bár a tartalom irányelvekbe ütközőségének megállapítása helyes volt – a döntés módosítása szükséges.³⁵ Ennek eredményeként a Facebook a határozatlan idejű felfüggesztés helyett egy kétéves – 2023. január 7-ig tartó – felfüggesztést alkalmaz, amelynek végén ismét megvizsgálják, hogy újra engedélyezik-e Trump számára a platform használatát.³⁶

Emellett az Ellenőrző Bizottság megfogalmazott egy 19 pontból álló javaslatcsomagot a hasonló szituációk kezelésére. A 19 pontból a Facebook 15-öt teljes mértékben, 1-et részben elfogad, 2 pont tekintetében további vizsgálatokat folytat, 1 pont esetében pedig nem tesz

ostromhoz vezető folyamatról és a Trump-éra politikai örökségéről.

²⁷ Twitter 2021a

²⁸ Facebook Ellenőrző Bizottság döntése a 2021-001-FB-FBR sz. esetben (FB-691QAMHJ) (a továbbiakban: Ellenőrző Bizottság döntése) 1. és 2. pont

²⁹ Canales 2021, Vittal 2020

³⁰ Canales 2021

³¹ Lásd: az Ellenőrző Bizottság döntése 2. pont

³² A Bizottság működéséről lásd bővebben az Ellenőrző Bizottság alapokmányát. Ellenőrző Bizottság 2021a

³³ Ellenőrző Bizottság 2021b

³⁴ Ellenőrző Bizottság döntése 10. pont

³⁵ Ellenőrző Bizottság döntése 8.1 és 8.2 pont

³⁶ Clegg 2021

további intézkedéseket.³⁷ A 19 pont közül a tanulmány szempontjából a legérdekesebb az úgynevezett „*newsworthiness allowance*” vagy hírérték miatti engedmény, amely alapján pusztán a közlés hírértékére, közérdekűségére tekintettel olyan tartalmaknál is eltekint a Facebook a szankciók alkalmazásától, amelyek egyértelműen a Közösségi Irányelvekbe ütköznek.³⁸ A hírérték miatti engedménnyel kapcsolatban eddig korlátozott információ állt a nagyközönség rendelkezésére. Bár a Facebook állítása szerint befolyásos felhasználók – mint például politikusok – esetén az engedményt nem alkalmazták eltérően,³⁹ a Bizottság megállapította, hogy eltérő végeredmény volt megfigyelhető.⁴⁰

Bár a Facebook állítása szerint ezt az engedményt nem alkalmazta Trump Facebook vagy Instagram fiókja által közzétett tartalmakra,⁴¹ a Bizottság mégis megállapította az engedménnyel kapcsolatos átláthatóság hiányát. Válaszként a Facebook eltörölte – a korábbi közlések szerint nem létező, később elismert⁴² – különbséget a hírérték engedmény tekintetében a befolyásos és nem befolyásos felhasználók fiókjai és az általuk megosztott tartalmak között.⁴³ Ugyanakkor fontos fenntartással élni, ugyanis pusztán az a tény, hogy egy tartalmat egy adott politikus tett közzé, már önmagában hírérték,⁴⁴ és forgalmat – így profitot – generálhat az adott közösségi médiafelületnek.⁴⁵

V. A Public Forum doktrína: közterület-e a közösségi média?

Az amerikai jogirodalomban már korábban is vizsgálták annak lehetőségét, hogy a közösségi médiaplatformokat közterületnek tekintsék, és ennek megfelelően szabályozzák a rajtuk folyó kommunikációt.⁴⁶ A magyar jogrendszerrel kissé idegen jogintézmény lényege, hogy amennyiben egy terület állami tulajdonban vagy kontroll alatt áll, annak három státusza lehet: tradicionális közterület, kijelölt közterület vagy magánterület.⁴⁷ Korábbi jogesetekre alapozva⁴⁸ úgy szól az érvelés, hogy bár magánkézben vannak ezek a platformok, tulajdonképpen a tradicionális közterület szerepét látják el azzal, hogy biztosítják az Első

³⁷ Clegg 2021, Facebook 2021a (ez utóbbi a továbbiakban: Válasz)

³⁸ Facebook 2016

³⁹ Ellenőrző Bizottság döntése 8.1 pont

⁴⁰ Ellenőrző Bizottság döntése 8.1 és 10 pont

⁴¹ Válasz 2. pont

⁴² Válasz 11. pont

⁴³ Válasz 11. pont

⁴⁴ A Facebook ettől kíván eltérni, döntéseik során nem élnek a továbbiakban azzal a feltételezéssel, hogy ami egy politikustól származik, az közérdek. Válasz 11. pont

⁴⁵ Bár rövid távon valóban csökkenést okoz, Trump letiltásának hosszútávú hatásai egyelőre kérdésesek. A témában lásd pl: Kershner 2021

⁴⁶ A public forum doktrína alkalmazásának kereteiről lásd: Kovács 2019. 201-202

⁴⁷ Angol kifejezéssel: traditional, designated és non-public forum

⁴⁸ Többek között a Marsch adja az érvelés alapját, amelyben egy magántulajdonban álló város kapcsán mondta ki a bíróság, hogy amennyiben a tulajdonos megtilt bizonyos közléseket a saját területén, azáltal korlátozza őket szólásszabadságukban, a nézőponton alapuló diszkrimináció pedig a magánszektor számára sem megengedett. A jogesetről és annak alkalmazásáról a közösségi médiaplatformokra lásd: Best 2020

Alkotmánykiegészítésben foglalt jogok gyakorlásának lehetőségét.⁴⁹ Sőt, magáról az internetről már bíróság is kimondta, hogy közterületnek minősül.⁵⁰

Mivel a népszerű közösségi platformoknak nincsen állami alternatívájuk, sőt, a legnépszerűbb platformok kvázi oligopol helyzetben vannak,⁵¹ így amennyiben valakit kizárhatnának a szolgáltatásukból, azzal ellehetetlenítenék az illető számára a kommunikációs alapjogai gyakorlását. Tartalomszabályozás szempontjából ez azt jelenti, hogy minimális korlátozásra van lehetőség, ugyanazok az üzenetek megengedettek, mint az utcán vagy bármely, a nagyközönség számára megnyitott állami területen, fórumon.⁵²

Donald Trump Twitter fiókjával kapcsolatban is felmerült ez a kérdés, ám más kontextusban. A Knight First Amendment Institute indított pert Trump és a fiókját kezelő adminisztrátorok ellen, ugyanis azok korlátozták egyes felhasználók hozzáférését Trump bejegyzéseihez, illetve letiltották a vitába bekapcsolódásuk lehetőségét. A bíróság megállapította, hogy bár Trump a fiókot magánemberként hozta létre, azt mégis mint állami szereplő használta, így teljesül a doktrína alkalmazásához szükséges állami tulajdon/kontroll feltétel. Mivel a fiók beállításai alapján nyilvános fiókról beszélünk, amelyet mindenki láthat, és amelyhez mindenki hozzászólhat, így kijelölt közterületnek minősül. Azzal, hogy generálisan nem volt korlátozott a vitákba bekapcsolódás, csak egyes – feltehetően egyet nem értő – felhasználók számára, ezzel nézőponton alapuló diszkrimináció valósult meg,⁵³ amely még magánszemélyek számára is tilos. Ezt a döntést a fellebbviteli bíróság megerősítette.⁵⁴

A tanulmány korábbi részében kiemeltem, hogy a közösségi médiaplatformok tulajdonképpen teljes hatalmat gyakorolnak a felhasználók fiókjai felett: bármikor címkézhetnek vagy eltávolíthatnak bejegyzéseket, felfüggeszthetnek vagy törölhetnek fiókokat. Felmerül a kérdés, hogy valójában mennyiben minősül közterületnek egy politikus fiókja, és van-e joga azt a platform üzemeltetőjének megszüntetni. Hasonló kérdést Joseph Biden, az Egyesült Államok jelenlegi elnöke is feltett egyenesen az amerikai Legfelsőbb Bíróságnak.⁵⁵ A petícióra adott válasz mindössze egy mondatos: a fellebbviteli bíróság döntését a Legfelsőbb Bíróság megsemmisíti, és instruálja a bíróságot, hogy ejtse az ügyet, mivel az már tárgytalan, hiszen Donald Trump már nem kormányzati tisztviselő többé.

⁴⁹ Az Első Alkotmánykiegészítésben foglalt kommunikációs jogokról lásd: Halmai 2001

⁵⁰ *Peckingham v. North Carolina* 137. S.Ct. 1730(2017)

⁵¹ Ezt a helyzetet tökéletesen demonstrálja, hogy Trump 2021 májusában – a letiltásokra reagálva – létrehozta saját felületét, amelyet először közösségi médiaként, később egyszerű blogként kívánt üzemeltetni. Mindössze egy hónapnyi működés után az oldal megszűnt annak alacsony olvasottsága miatt. Kelly 2021

⁵² Best 2020 27-28.

⁵³ *Knight First Amendment Institute at Columbia University, Rebecca Buckwalter, Philip Cohen, Holly Figueroa, Eugene Gu, Brandon Neely, Joseph Papp, and Nicholas Pappas v. Donald J. Trump, Hope Hicks, Sarah Huckabee Sanders, and Daniel Scavino* 302 F.Supp.3D 540 (2018)

⁵⁴ *Knight First Amendment Institute at Columbia University, Rebecca Buckwalter, Philip Cohen, Holly Figueroa, Eugene Gu, Brandon Neely, Joseph Papp, and Nicholas Pappas v. Donald J. Trump, President of the United States and Daniel Scavino, White House Director of Social Media and Assistant To the President, Sarah Huckabee Sanders, White House Press* 953 F.3d 216 (2020) III.

⁵⁵ *Joseph R. Biden, Jr., President of the United States, et al., v. Knight First Amendment Institute at Columbia University et al.* 593 U.S. 2021 (a továbbiakban *Biden v. Knight First Amendment Institute*)

Ennél sokkal érdekesebb azonban Thomas bíró okfejtése. Kiemeli, hogy véleményének oka, hogy rávilágítson arra a jogi nehézségre, amit a régi doktrínák alkalmazása okoz az új technológiák esetén. Jelen esetben elég furcsának hat a Public Forum doktrína alkalmazása Trump Twitter oldalára, mivel a fiókkal kapcsolatosan Trump mindössze limitált kontrollal rendelkezik, hiszen a cég teljes mértékben megfosztotta őt a szolgáltatás használatától.⁵⁶ Ezt a lépést pedig a Twitter felhasználói szerződése lehetővé teszi a platform számára.⁵⁷

Thomas bíró felhívja a figyelmet arra, hogy az amerikai jogrendszerben vannak más eszközök is az online platformok jogainak korlátozására: az úgynevezett *common carrier*-ként⁵⁸ szabályozás és a *public accomodation*.⁵⁹ Bár mindkét módszerrel kapcsolatban merülhetnek fel ellenérvek, a legnagyobb platformok esetén centralizáltan, mindössze néhány ember kezében összpontosul a kommunikáció feletti hatalom.⁶⁰

A lényegi jogkérdés, hogy Trump fiókja valóban közterületnek minősül-e, és valóban megsértette a néhány általa blokkolt felhasználó Első Alkotmánykiegészítésben foglalt jogát, így végső soron azon múlik, hogy kié a kizárás joga.⁶¹ Erre ugyanakkor nem kapunk választ, hiszen az ügyben a Twitter nem vett részt félként,⁶² ezért ez a probléma egyelőre megoldatlan marad, ugyanakkor maga Thomas bíró véleménye orientáló jellegű lehet a későbbi döntésekre. Az már azonban a jövő kérdése, hogy ez az álláspont a Legfelsőbb Bíróságban kisebbségi vélemény marad-e.

VI. Konklúzió

Donald Trump eltávolítása a legnépszerűbb közösségi oldalakról kétségtelenül vitatott, de régóta követelt lépés volt. Helyessége rengeteg kérdést vet fel, többek között, kit ért a Twitter pontosan „a világ vezető politikusa” alatt, és amennyiben valaki ilyen politikusnak minősül, milyen tartalmakat kell közzé tennie ahhoz, hogy felfüggeszék a fiókját. A Facebook esetén kérdéses, hogy az Ellenőrző Bizottság döntése nyomán hozott intézkedések mennyiben lesznek, mennyiben lehetnek hatékonyak a befolyásos politikusokkal szemben.

⁵⁶ Biden v. Knight First Amendment Institute

⁵⁷ Biden v. Knight First Amendment Institute

⁵⁸ Biden v. Knight First Amendment Institute I. A; I.B.1;

A *common carrier* kifejezést olyan szolgáltatásokra használják, amelyek általánosan “szállítanak” akár árut, akár embereket, akár üzeneteket. A *common carrier*nek minősített vállalatok számára a kormány extra privilégiumokat biztosíthat – például telefontársaságok esetén a társaság nem perelhető a telefonon megosztott üzenetekért. A közösségi média *common carrier*ként történő szabályozásával korábban már foglalkoztam: Kovács 2019 205-206.

⁵⁹ Biden v. Knight First Amendment Institute I. A; I.B.2.

A *public accomodation* olyanokra vonatkozik, akik általánosan nyújtanak valamilyen szolgáltatást, beleértve a szórakozást is.

⁶⁰ Biden v. Knight First Amendment Institute I.B.1

⁶¹ Biden v. Knight First Amendment Institute II.

⁶² Biden v. Knight First Amendment Institute II.

Ugyanakkor arról sem feledkezhetünk meg, hogy ezek a platformok nem vákuumban működnek, a különböző országok a maguk módján próbálják szabályozni ezeket a felületeket. A kérdés, hogy bármennyire is támogatható felhasználói oldalról az elvben törvénytörő vagy hamis üzenetek eltávolítása és a megosztók szankcionálása az ENSZ egyezményei és iránymutatásai mentén,⁶³ ha maguk az üzemeltetők szankcionálhatók. Érdekesképpen említhető, hogy Florida állam pénzbírság kiszabását tervezi azon platformokkal szemben, amelyek 14 napnál hosszabb időre felfüggesztenek egy politikust,⁶⁴ míg Nigériában az elnök egy eltávolított bejegyzése miatt a teljes Twitteret felfüggesztették, így a platform – egy időre – elveszítette a nigériai piacot.⁶⁵

Összességében tehát a közösségi médiaplatformok elengedhetetlenné váltak a politikai kommunikációban, azonban nyitott maradt az a kérdés, hogy maguk az üzemeltetők hogyan kezeljék a politikusokat és a politikai kommunikációt. Donald Trump elnöksége megmutatta a kérdés bonyolultságát, a korábbi elnök rendszeresen feszegette a platformok saját szabályzatainak határait, az általa megosztott tartalmak kezelésének problémája pedig még mindig megoldásra vár.

Felhasznált irodalom

@DonaldTrump. Facebook.com: <https://www.facebook.com/DonaldTrump/> (2021. 07.02.)

Aljazeera. (2021. 01. 12.): *A 'bad sign': World leaders and officials blast Twitter Trump ban*. Aljazeera.com: <https://www.aljazeera.com/news/2021/1/11/a-bad-sign-world-leaders-and-officials-blast-twitter-trump-ban> (2021. 07.02.)

Anderson, M. (2021. 05. 05.): *Americans divided on whether Trump should be permanently banned from social media*. Pew Research Center: <https://www.pewresearch.org/fact-tank/2021/05/05/americans-divided-on-whether-trump-should-be-permanently-banned-from-social-media/> (2021. 07.02.)

Best, J. (2021. 01. 21.): *Signposts Turn to Twitter Posts: Modernizing the Public Forum Doctrine and Preserving Free Speech in the Era of New Media*, SSRN.com: <https://poseidon01.ssrn.com/delivery.php?ID=0730730210780800810921150941150950240510510040400330871020760090750021270930041250900540180200990980320620270881010870021110160570010950140770651140691051240270900880210120821060730930910310790831231010270990250> (2021. 07.04.)

Broersma, M., & Graham, T. (2021. 03. 20.): Social media as beat: Tweets as news source during the 2010 British and Dutch elections. *Journalism Practice*, 6(3). 403-419.

⁶³ Lásd pl.: Ellenőrző Bizottság döntését, amelyben az ENSZ üzleti és emberi jogokra vonatkozó alapelveire hivatkozik mint számára irányadó és alkalmazandó jogforrásra. Ellenőrző Bizottság döntése 4. III.

⁶⁴ Mészáros 2021.

⁶⁵ Hvg 2021

Canales, K. (2021. 06. 04.): *Facebook confirms politicians will no longer have a free pass when they break content rules.* Businessinsider .com: <https://www.businessinsider.com/facebook-politicians-not-exempt-content-rules-oversight-board-trump-ban-2021-6> (2021. 07.02.)

Cendic, K., & Gosztanyi, G. (2020): Freedom of Expression in Times of COVID-19: Chilling Effect in Hungary and Serbia. *Journal of Liberty and International Affairs*, 6, 14-29.

Celeste, E. (2020): Social media and politics: the legal value of a tweet. *Rivista de MediaLaw*, 188-193.

Clegg, N. (2019. 09. 24.): *Facebook, Elections and Political Speech.* fb.com: https://about.fb.com/news/2019/09/elections-and-political-speech/?utm_source=Triggermail&utm_medium=email&utm_campaign=Post%20Blast%20bi-digital-media%20Facebook%20attempts%20to%20clarify%20role%20in%20politics%20%7C%20S-howtime%20snags%20%27Vice%27%20%7 (2021. 07.02.)

Clegg, N. (2021. 06. 04.): *In Response to Oversight Board, Trump Suspended for Two Years; Will Only Be Reinstated if Conditions Permit.* fb.com: <https://about.fb.com/news/2021/06/facebook-response-to-oversight-board-recommendations-trump/> (2021. 07.04.)

Deutsche Welle. (2021. 01. 07.): *Donald Trump loses social media megaphone.* dw.com: <https://www.dw.com/en/donald-trump-loses-social-media-megaphone/a-56158414> (2021. 07.03.)

Ellenőrző Bizottság. *Az Ellenőrző Bizottság alapokmánya.* Oversightboard.com: <https://www.oversightboard.com/governance/> (2021. 07.04.)

Ellenőrző Bizottság. *Felülvizsgálat kérése a Facebook vagy az Instagram tartalomra vonatkozó döntéseivel szemben.* Oversightboard.com: <https://www.oversightboard.com/appeals-process/> (2021. 07.04.)

Emert, J. F. (2021. 01. 01.): A Trump-elnökség vége – republikánus szemmel. *Külügyi Szemle*, 2021(1), 3-28. Retrieved 07 04, 2021, from https://kki.hu/wp-content/uploads/2021/05/KSZ_2021_1_1_Emert.pdf

Facebook. (2019. 10. 17.). *Mark Zuckerberg Stands for Voice and Free Expression.* fb.com. <https://about.fb.com/news/2019/10/mark-zuckerberg-stands-for-voice-and-free-expression/> (2021. 07.04.)

Facebook. (2021. 06. 04.). *Facebook Responses to Oversight Board Recommendations.* fb.com: <https://about.fb.com/wp-content/uploads/2021/06/Facebook-Responses-to-Oversight-Board-Recommendations-in-Trump-Case.pdf> (2021. 07.04.)

Facebook. *Közösségi alapelvek.* Facebook.com: <https://www.facebook.com/communitystandards/> (2021. 07.02.)

Facebook. *Legal Terms.* Facebook.com: <https://www.facebook.com/legal/terms> (2021. 07.02.)

Frád-Kovács, M. (2020. 11. 11.): *Ismét megkésett önvallomás lett az iskolabezárás.* 24.hu: <https://24.hu/belfold/2020/11/11/koronavirus-iskolabezaras-digitalis-oktatas-tavoktatas/> (2021. 07.02.)

Halmi, G. (2021 őszi): A kommunikációs jogokról. *Médiakutató*, 1-15.

Kaplan, J., & Osofsky, J. (2016. 10. 21.): *Input From Community and Partners on Our Community Standards.* fb.com: <https://about.fb.com/news/2016/10/input-from-community-and-partners-on-our-community-standards/> (2021. 07.04.)

Kelly, M. (2021. 06. 02.): *Donald Trump has shut down his blog.* Theverge.com: <https://www.theverge.com/2021/6/2/22464930/donald-trump-blog-facebook-twitter-social-media-platform> (2021. 07.04.)

Kerschner, A. (2021. 01. 17.): *How much money was President Trump's Twitter account worth?* Marketwatch.com: <https://www.marketwatch.com/story/how-much-money-was-president-trumps-twitter-account-worth-11610395998> (2021. 07. 02.)

Kovács, A. (2019): A közösségi média jogi minősítésének lehetőségei. *Mailáth György Tudományos Pályázat 2018 Díjazott Dolgozatok*, 197-220. https://birosag.hu/sites/default/files/2019-03/dijazott_dolgozatok_-_mailath_gyorgy_tudomanyos_palyazat_2018.pdf (2021. 07.04.)

Marsch, P. (2021. 04. 16.): *Donald Trump may have found a loophole to his Twitter ban.* abc.net.au: <https://www.abc.net.au/news/2021-04-16/trump-twitter-loophole/100031588> (2021. 07.02.)

Mészáros, J. (2021. 05. 25.): *Floridában mostantól pénzbírsággal büntetnék a techcégeket, ha 14 napnál hosszabb időre függesztenék fel politikusok fiókját.* 444.hu: <https://444.hu/2021/05/25/floridaban-mostantol-penzbirsaggal-buntetnek-a-facebookot-es-a-twittert-azok-cenzuragyakorlata-miatt> (2021. 07. 02.)

MTI. (2021. 06. 05.): *Betiltották a Twittert Nigériában.* Hvg.hu: https://hvg.hu/tudomany/20210605_Betiltottak_a_Twittert_Nigeriaban (2021. 07.02.)

Orbán, V. (2021. 04. 14.): *COVID2/155. Három és félmillió oltásnál nyithatnak a teraszok //Terraces can open once three and a half million people are vaccinated.* Facebook.com: <https://hu-hu.facebook.com/100044628210344/videos/512997223199171> (2021. 07.04.)

Orbán, V. (2021. 04. 06.): *COVID 2/147. 2,5 millió honfitársunk beoltva. Újraindulhatnak az üzletek és a szolgáltatások! // 2.5 million Hungarians vaccinated. Shops and services can reopen!* Facebook.com: <https://www.facebook.com/orbanviktor/videos/covid-2147-25-millio%CC%81-honfita%CC%81rsunk-beoltva-u%CC%81jraindulhatnak-az-u%CC%88zletek-e%CC%81s-a-s/186162889832861/> (2021. 07.04.)

Ortutay, B. (2017. 07. 27.): *Why Twitter won't ban President Donald Trump.* Phys.org: <https://phys.org/news/2017-07-twitter-wont-donald-trump.html> (2021. 04.24.)

realdonaldtrump. Instagram.com: <https://www.instagram.com/realdonaldtrump/> (2021. 07.02.)

Reuters. (2020. 10. 06.). *Facebook, Twitter take action over Trump's misleading COVID-19 posts*. Reuters.com: <https://www.reuters.com/article/us-twitter-trump-idUSKBN26R2Z3> (2021. 07.02.)

Reyes, M. S. (2019. 09. 26.): *Facebook announced that it will not pull down or fact check posts made by politicians*. Businessinsider.com: <https://www.businessinsider.com/facebook-attempts-to-clarify-role-in-politics-2019-9> (2021. 07.02.)

Swischer, K. (2018. 10. 08.): *Zuckerberg: The Recode interview*. Vox.com: <https://www.vox.com/2018/7/18/17575156/mark-zuckerberg-interview-facebook-recode-kara-swisher> (2021. 07.04.)

Twitter. (2018. január. 5.). *World Leaders on Twitter*. Twitter Blog: https://blog.twitter.com/en_us/topics/company/2018/world-leaders-and-twitter.html (2021. 04.18.)

Twitter. (2021, 01 08). *Permanent suspension of @realDonaldTrump*. twitter.com: https://blog.twitter.com/en_us/topics/company/2020/suspension (2021. 07.02.)

Twitter. *Our range of enforcement options*. Twitter.com: <https://help.twitter.com/en/rules-and-policies/enforcement-options> (2021. 07.02.)

Twitter. *Twitter Rules and Policies*. Twitter.com: <https://help.twitter.com/hu/rules-and-policies/twitter-rules> (2021. 07.02.)

United Nations. (2011). *Guiding Principles on Business and Human Rights*. United Nations. https://www.ohchr.org/documents/publications/guidingprinciplesbusinessshr_en.pdf (2021. 07.04.)

Vittal, J. (2020. 12. 02.): *Trump Video About Election Fraud Claims Flagged by Twitter, Facebook*. Spectrumlocalnews.com: <https://spectrumlocalnews.com/nys/central-ny/news/2020/12/02/trump-posts-video-election-fraud-facebook-twitter> (2021. 07.02.)

POLITICIANS ON SOCIAL MEDIA

Social media is essential in today's political communication. Several politicians use the most popular platforms to interact with their followers and share content without third-party edit. However, this phenomenon has its downsides. The former president of the United States was an active Twitter – and Facebook – user and his communication was often controversial. Several times his posts seemed to be not only offensive but they also breached the respective sites' content policies. He got away with this, while ordinary users were suspended. The turning point came in January 2021, when both Twitter and Facebook suspended Trump's

account because of the events occurring at the Capitolium. This study examines the Facebook's and Twitter's standpoint on political communication before 2021, the reasons for Trump's suspension on both sites – including the decision of the Facebook Oversight Board and Facebook's response to it. The Public Forum doctrine is also under examination as American courts decided that Trump's account qualified as public forum.

KÖZIGAZGATÁSI ÉS PÉNZÜGYI JOGI SZEKCIÓ

BALOGH VIRÁG

Közgazgatási Jogi Tanszék

Témavezető: dr. Nagy Marianna tanszékvezető egyetemi tanár

FOGYASZTÓI IGÉNYEK ÉRVÉNYESÍTÉSE – MODELLEK ÉS TENDENCIÁK

1. Bevezetés

A fogyasztóvédelmi jog és a fogyasztóvédelmi közpolitikai beavatkozások területe az elmúlt években-évtizedekben egyre meghatározóbb részévé vált az állam piacok szabályozására használt eszköztárának.

A fogyasztóvédelem kialakulásának időszakától kezdődően megfigyelhető az a folyamat, hogy a fogyasztóvédelem a kirívó, nagy súlyú visszaéléseket helyezi a középpontba – a legújabb fogyasztóvédelmi anyagi jogi jogalkotás jól érzékelhetően egyre inkább a fogyasztók széles körét érintő, nagy jelentőségű jogsértésekre és az ezekkel kapcsolatos állami fellépés lehetőségeire összpontosít. Tekintettel a fogyasztóvédelmi jogi jogsértések súlyára, az anyagi jogi tendenciákon túl a jogterület szabályainak érvényesülése szempontjából alapvető fontosságú az igényérvényesítésre vonatkozó szabályok fejlődése is, különös tekintettel arra, hogy egy közpolitikai alapú, piacok befolyásolására alapuló beavatkozás természetesen csak a megfelelő igényérvényesítés mellett lehet hatékony.

A tanulmány a fenti gondolati rendszerben tekinti át a fogyasztóvédelem fogalmi kereteit, az ebből kirajzolódó fogyasztóvédelmi politikai beavatkozások jellegét, ezt követően pedig az igényérvényesítés szervezetrendszerét, végül a fogyasztói igények érvényesítésének tendenciáit vázolja fel.

2. A fogyasztóvédelem fogalmi keretei

A fogyasztóvédelem fogalmának pontos meghatározása nem célja jelen tanulmánynak – a fogyasztói igények érvényesítése szempontjából fontos megközelítések bemutatására szorítkozik. Bármely megközelítés számára alapvetés, hogy a fogyasztóvédelem kiteljesedése a XX. század második felének terméke, amikor a vállalkozás és fogyasztó közötti szerződéses egyensúly felbomlása rendszerszintűvé vált. A fogyasztóvédelmi beavatkozások – különböző eszközökkel és módokon – ezt a megbomlott egyensúlyt kívánják helyrehozni: az erre irányuló megközelítések modellként az amerikai és az európai modellben összegezhetőek.¹

Ugyan az amerikai fogyasztóvédelem fejlődése a XX. század első felében indult,² természetesen a második világháború után megjelenő fogyasztói társadalom lendített a

¹ Fazekas Judit: 2007. 21.

² Az amerikai Federal Trade Commission-t (amely mind antitröszt-, mind pedig fogyasztóvédelmi hatáskörökkel is rendelkezik) 1914-ben alapították.

fejlődésén. A fogyasztóvédelem első definíciója John Fitzgerald Kennedy nevéhez kötődik: a *Consumer Bill of Rights*³ a fogyasztók alapvető jogaiként a biztonsághoz, az informáltsághoz, a választás szabadságához, a meghallgattatáshoz, az alapvető szükségletek kielégítéséhez, a fogyasztói oktatáshoz, valamint az egészséges környezethez való jogot emeli ki. A fogyasztóvédelmi jogok katalógusa azt írja le, hogy a – számos okból megbomlott – szerződéses egyensúly milyen módon állítható helyre. A jogi szempontú megközelítés a fogyasztó védelmét elsősorban az individuális jogviszonyon belül kezeli.

Az európai fogyasztóvédelem modellje a fogyasztóvédelmi politikát a gazdasági integráció kontextusában értelmezi.⁴ Ebben a modellben a fogyasztóvédelmi politika a piacok működésével közvetlenebb kapcsolatban álló közpolitikai eszközök együttese.

Ha a piacok jól (hatásosan) működnek, a fogyasztók racionálisak és megfelelő információhoz jutnak a piacon elérhető számos alternatívát illetően, és nincs szükség szabályozói beavatkozásra – a tökéletes verseny modelljében elméletileg nem merülnek fel fogyasztóvédelmi problémák.⁵ Mindennapos megfigyelés azonban, hogy a verseny, vagy a piaci folyamatok nem minden esetben járnak optimális eredménnyel a fogyasztók számára. Trebilcock megjegyzi, hogy vannak bizonyos olyan jelenségek, amely egy-egy piac esetén csökkentik annak valószínűségét, hogy a piac a fogyasztók szempontjából megfelelő piaci egyensúlyt biztosít (különös tekintettel arra, hogy ezek a körülmények csökkentik az egyedi magánjogi igényérvényesítés eredményességét).⁶ Ezek közé sorolhatók: 1) a tranzakciók alacsony ismétlődésszáma; 2) a belépési költségek alacsony szintje; 3) számos nemzetközi piaci szereplő; 4) alacsony tőkájú piaci szereplők; 5) a nem optimális fogyasztói döntések következményei később válnak egyértelművé a fogyasztók számára; 6) a tipikus tranzakció értéke alacsony.

A fent felsorolt körülmények nem csak az egyedi fogyasztói jogviszonyban fennálló egyenlőtlenségeket növelik, hanem a piac működésére is hatással lehetnek. A fogyasztóvédelmi szabályozásnak ilyen, piaci alapú megközelítésben az ún. piaci kudarcok kiküszöbölését kell céloznia. (A piaci kudarc az a jelenség, amely fennállása esetén a nem Pareto-hatékonyan működő piacok esetén a piaci mechanizmusok által eredményezett piaci allokáció eltér a társadalmilag kívánatostól⁷). Ebben a megközelítésben a piaci kudarc a fogyasztóvédelmi közpolitika és a beavatkozások alapja.⁸

<https://uscode.house.gov/view.xhtml?req=granuleid%3AUSC-prelim-title15-chapter2-subchapter1&edition=prelim>

³ A beszéd elérhető a John. F. Kennedy elnöki könyvtár online felületén: <https://www.jfklibrary.org/asset-viewer/archives/JFKPOF/037/JFKPOF-037-028>, (2021.06.01.)

⁴ Fazekas 2007. 21.

⁵ Lásd még: The Interface of Competition and Consumer Protection: Prepared Remarks of Timothy J. Muris, Chairman of the Federal Trade Commission at the Fordham Corporate Law Institute's Twenty-Ninth Annual Conference on International Antitrust Law and Policy, New York City, 2002. <http://www.ftc.gov/speeches/muris/021031fordham.pdf>, (2021.06.29.)

⁶ Gillian Hadfield – Robert Howse – Michael J. Trebilcock: 1996 https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1214262, (2021.07.01.)

⁷ Consumer Policy Toolkit, OECD, 2010, https://read.oecd-ilibrary.org/governance/consumer-policy-toolkit_9789264079663-en#page3, (2021.03.30.) és Kopányi Mihály (szerk.) 2000. 500.

⁸ Directorate for Science, Technology and Industry, Committee on Consumer Policy: Roundtable on economics

A fogyasztóvédelmi beavatkozások ilyen értelemben piacsabályozási eszközként kezelhetők: egy fogyasztóvédelmi jogintézmény nem pusztán az egyedi fogyasztó jogviszony szereplőit érinti, hanem egy-egy piac jelentős részét vagy egészét.⁹ Ebben az értelemben a fogyasztói érdekek érvényesítésének kérdése is túlmutat az egyedi fogyasztói érdekek érvényesítésén, és a kollektív fogyasztói igényérvényesítés irányába mutat.

3. Igényérvényesítési modellek

A fogyasztói érdekek érvényesítése „klasszikusan” magánjogi úton történhet: amennyiben a fogyasztóvédelem alapvető fogalmi eleme az egyedi fogyasztói jogviszonyon belül, a felek között fennálló egyensúly megbomlása, a kialakuló egyenlőtlenség következményeinek kezelése is e jogviszonyon belül képzelhető el. A korábban jelzetteknek megfelelően azonban az egyedi magánjogi igényérvényesítés keretében alkalmazott anyagi jogi szabályok nem minden esetben töltik be a fogyasztóvédelmi politika piacsabályozási céljait. Az uniós – és a magyar – fogyasztóvédelmi jogfejlődés ennek megfelelően a magánjogi igényérvényesítés közérdekű célú eszközeire, valamint a közjogi (hatósági) igényérvényesítésre összpontosít, mint a fogyasztóvédelmi politika megvalósításának eszközeire. A fogyasztóvédelmi igényérvényesítési rendszer az egyedi bírósági (magánjogi) igényérvényesítés alternatívájaként ezen felül kifejezett hangsúlyt fektet az alternatív vitarendezésre.

Az uniós és magyar igényérvényesítési rendszer egy lehetséges struktúráját mutatja az alábbi ábra.¹⁰

	Közjogi igényérvényesítés	Magánjogi igényérvényesítés	Alternatív vitarendezés
Uniós szabályozási keretek	<ul style="list-style-type: none"> Ágazati/horizontális irányelvek 2017/2394/EU – fogyasztóvédelmi együttműködés 	Kollektív igényérvényesítési irányelv (2020/1828/EU)	Fogyasztói alternatív vitarendezési irányelv (2013/11/EU)
Magyar szabályozási keretek	Fragmentált hatósági rendszer <ul style="list-style-type: none"> Horizontális hatáskörök (kormányhivatalok, GVH, MNB) Ágazati hatáskörök 	Fgytv. <ul style="list-style-type: none"> Közérdekű igényérvényesítés Közérdekű per Ptk. <ul style="list-style-type: none"> Közérdekű kereset Ágazati szabályok <ul style="list-style-type: none"> Pp. Célszerűségi pertársaság Társult per 	Békéltető testületek <ul style="list-style-type: none"> Békéltető testületek Pénzügyi békéltető testület Online vitarendezés

1. ábra: A fogyasztóvédelmi igényérvényesítés rendszere

of consumer policy, DSTI/CP(2007)1/FINAL. <http://www.oecd.org/internet/consumer/39015963.pdf> (2021.04.24.)

⁹ Alexandre de Streel: 2017. 226–229. <https://www.intereconomics.eu/contents/year/2017/number/4/article/a-european-agenda-for-smart-consumer-protection-rules-for-digital-services.html>. (2021.07.02.)

¹⁰ A közjogi igényérvényesítésre vonatkozó megállapításokat a 4. pont tartalmazza.

3.1. Magánjogi igényérvényesítés

A vállalkozás és fogyasztó között fennálló szerződésen belüli egyenlőtlenség következményeit kezelő igényérvényesítés a fogyasztóvédelmi magánjog egyedi igényérvényesítése körébe tartozik. Ahogy azonban korábban jeleztem, az ilyen egyedi jogérvényesítés során természetesen nehézségekbe ütközik a fogyasztóvédelem piacszabályozási jellegének alkalmazása.

A magánjogi igényérvényesítés fogyasztóvédelmi közpolitika szempontjából jelentősebb területe a kollektív fogyasztói igényérvényesítés. Az uniós kollektív igényérvényesítés kereteit a 2009/22/EU irányelv¹¹ alakította ki. A kollektív igényérvényesítés magyar rendszere rendkívül sokrétű: számos anyagi jogi alapon, számos szerv vagy szervezet hatáskörében, számos célból indítható kollektív igényérvényesítési eljárás, azonban az eszközök elnevezésétől függetlenül mindegyik célja az, hogy az adott eljárásban megjelenhessen a fogyasztók széles körének érdeke.¹²

A magyar jogban alkalmazható kollektív igényérvényesítési eljárások körébe tartoznak a fogyasztóvédelemről szóló 1997. évi CLV. törvény (továbbiakban: Fgytv.) alapján indítható közérdekű igényérvényesítési formák:

- 1) Közérdekű igényérvényesítés: a fogyasztóvédelmi hatóság vagy a fogyasztói érdekek képviselőjét ellátó egyesület indíthatja a fogyasztók polgári jogi igényeinek érvényesítése iránt olyan kereskedő ellen, akinek (...) meghatározott fogyasztóvédelmi rendelkezésekbe ütköző tevékenységét a fogyasztóvédelmi hatóság véglegesen megállapította, és a jogsértő tevékenység a fogyasztók széles, személyében nem ismert, de a jogsértés körülményei alapján meghatározható körét érinti.¹³
- 2) Közérdekű kereset: az ügyészt vagy a fogyasztói érdekek képviselőjét ellátó egyesület indíthatja, ha a vállalkozás jogszabálysértő tevékenysége a fogyasztók széles, személyében nem ismert, de a jogsértés körülményei alapján meghatározható körét érinti vagy jelentős nagyságú hátrányt okoz, amennyiben az eljárás bírósági hatáskörben indítható.¹⁴

A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (továbbiakban: Ptk.) alapján a kollektív igényérvényesítés az ügyészen kívül más szervezetek hatáskörébe is tartozhat:

¹¹ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2009/22 irányelve a fogyasztói érdekek védelme érdekében a jogsértés megszüntetésére irányuló eljárásokról, OJ L 110, 1.5.2009, 30–36.

¹² A tanulmány keretein túlmutat az egyes eszközök dogmatikai besorolása, ezek részletes áttekintésért ld.: Szikora Veronika és Árva Zsuzsanna (szerk.): 2018, <https://core.ac.uk/download/pdf/161069178.pdf>, (2021.05.29.)

¹³ Fgytv. 38. § (1)

¹⁴ Fgytv. 39. § (1)

- 1) Az ügyész által indított kereset a közérdekben okozott sérelem megszüntetése érdekében és uzsorás szerződés esetén.¹⁵
- 2) Közérdekű kereset: A fogyasztó és a vállalkozás közötti szerződés részévé váló tisztességtelen általános szerződési feltétel érvénytelenségének megállapítása iránt indítható; az ügyész, a miniszter, az autonóm államigazgatási szerv, a kormányzati főhivatal, a központi hivatal vezetője, a fővárosi és megyei kormányhivatal vezetője, a gazdasági és szakmai kamara vagy érdekképviselői szervezet, és az általa védett fogyasztói érdekek körében a fogyasztói érdekek képviselőjét ellátó egyesület, és az EGT bármely tagállamának joga alapján a fogyasztói érdekek védelmére létrejött szervezet indíthatja.¹⁶

Az Fgytv.-n és a Ptk.-n túl azonban speciális esetekben más jogszabályok is tartalmazzak a kollektív igényérvényesítésre vonatkozó rendelkezéseket:

A Magyar Nemzeti Bank (MNB) a Magyar Nemzeti Bankról szóló 2013. évi CXXXIX. törvény (Jegybanktv.) értelmében közérdekű igényérvényesítés körében pert indíthat a fogyasztók polgári jogi igényeinek érvényesítése iránt valamely pénzintézettel szemben¹⁷, ha:

- 1) a pénzintézet a törvényben meghatározott jogszabályok rendelkezéseit megszegi, vagy
- 2) tevékenységével kapcsolatban felmerül a Ptk. szerinti tisztességtelen általános szerződési feltétel alkalmazása, ha a tisztességtelen tevékenység a fogyasztók széles, a jogsértés körülményei alapján meghatározható körét érinti.

Gazdasági Versenyhivatal (GVH) a tisztességtelen piaci magatartás és versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvény (Tpv.) alapján közérdekből pert indíthat a fogyasztók polgári jogi igényeinek érvényesítése iránt, ha a vállalkozásnak a GVH hatáskörébe tartozó jogsértő magatartása a fogyasztók széles, a jogsértés körülményei alapján meghatározható körét érinti.¹⁸ A perindításra a GVH csak akkor jogosult, ha az adott magatartás miatt a versenyfelügyeleti eljárást már megindította.¹⁹

Végül a Polgári Perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény (Pp.) az uniós jogi kereteknek megfelelően az alábbi, fogyasztói igényérvényesítés szempontjából is releváns kollektív igényérvényesítési eszközöket tartalmazza:

¹⁵ Ptk. 6:88. § (4) bekezdés

¹⁶ Ptk. 6:105. § (1) bekezdés

¹⁷ Jegybanktv. 164. § (1) bekezdés

¹⁸ Tpv. 85/A. § (1) bekezdés

¹⁹ Sajátos igényérvényesítési lehetőségként rögzíti a Tpv. 88/V. §-a, hogy a GVH 44. § (2) bekezdésében megállapított, a 67. § (2) bekezdése alapján a közérdek érvényesítésére irányuló hatásköre nem zárja ki a III. Fejezetben foglalt rendelkezések megsértésére alapított polgári jogi igények közvetlen bíróság előtti érvényesítését. Ezzel egyező tartalmú szabályt tartalmaz a fogyasztókkal szembeni tisztességtelen kereskedelmi magatartás tilalmáról szóló 2008. évi LVII. törvény (Fttv.) 15. § (1) bekezdése, amely leszögezi, hogy az Fttv. szerinti eljárás lefolytatása nem zárja ki azt, hogy a sérelmet szenvedett fél a kereskedelmi gyakorlat tisztességtelenségére alapított polgári jogi igényét közvetlenül a bíróság előtt érvényesítse.

- 1) Célszerűségi pertársaság²⁰
- 2) Társult per²¹

Az Európai Unió 2020-ban megújította a 2009/22/EU irányelvet: az egyre növekvő mértékben globalizált és digitalizált piactéren az elrettentő hatás növelése és a fogyasztóknak okozott hátrányok csökkentése érdekében az Unió olyan módon kívánja megerősíteni a kollektív igényérvényesítési eszközöket, hogy azok kiterjedjenek a jogsértés megszüntetésére irányuló intézkedésekre és a jogorvoslati intézkedésekre is.²²

A Kollektív igényérvényesítési irányelv 2023. évi átültetése²³ minden bizonnyal további változásokat fog hozni a magánjogi igényérvényesítés magyarországi rendszerében – az irányelv átfogó „képviseleti kereset” fogalma lehetőséget ad arra, hogy a jelenlegi sokszínű igényérvényesítési rendszer áttekintése és egységesítése megtörténhessen.

3.2. Alternatív vitarendezés

Az alternatív vitarendezés elsődleges célja a bírósági (magánjogi) vitarendezés tehermentesítése: az alternatív eszközök a fogyasztók számára könnyebb hozzáférést biztosítanak a joghoz,²⁴ mindeközben pedig gyors, egyszerű és rugalmas eszközként működhetnek. Ilyen értelemben a hatékonyan működő tagállami vitarendező fórumok megteremtésének gazdasági okai is vannak: egy jól működő vitarendezési rendszerrel annak érintettjei elégedettek, miközben a fórum tehermentesíti a bírói jogérvényesítést és költséghatékony.²⁵

A belső piac megfelelő működése és az alternatív vitarendezés kapcsolata megjelenik a 2013/11/EU irányelvben (Fogyasztói alternatív vitarendezési irányelv).²⁶

*„Az alternatív vitarendezési lehetőségekkel való lefedettség, valamint az alternatív vitarendezés minősége és ismertsége tekintetében a tagállamokban mutatkozó nagy eltérések akadályt jelentenek a belső piacra nézve, (...)”.*²⁷

Az alternatív vitarendezési fórumok nagyobb fokú igénybevétele érdekében született az 524/2013/EU rendelet, amely olyan online vitarendezési platform létrehozásáról rendelkezik, – segítve mind a fogyasztókat, mind a vállalkozásokat az online jogviták peren kívüli

²⁰ Pp. 37. §

²¹ Pp. 582. § (2) bekezdés

²² Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2020/1828 irányelve a fogyasztók kollektív érdekeinek védelmére irányuló képviseleti keresetekről és a 2009/22/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről 2020/1828/EU, OJ L 409, 4.12.2020, 1–27. (5) preambulumban bekezdés (Kollektív igényérvényesítési irányelv)

²³ Kollektív igényérvényesítési irányelv 23. cikk (1) bekezdés

²⁴ Hajnal Zsolt – Osztoivits András: 2010.

²⁵ Sík-Simon Rita: A fogyasztói viták alternatív rendezése Európában – ötlet-verseny és forum shopping a nemzeti szabályozás és implementációs kötelezettség tükrében? 2016. 63–89. http://ias.jak.ppke.hu/hir/ias/20162sz/06_Simon_IAS_2016_2.pdf, (2021.07.01.)

²⁶ Az Európai Parlament és a Tanács 2013/11/EU irányelve a fogyasztói jogviták alternatív rendezéséről, valamint a 2006/2004/EK rendelet és a 2009/22/EK irányelv módosításáról, OJ L 165, 18.6.2013, 63–79.

²⁷ Fogyasztói alternatív vitarendezési irányelv, (6) preambulumban bekezdés

rendezéséhez –, amely a platformhoz kapcsolódó alternatív vitarendezési fórumok és színvonalas alternatív vitarendezési eljárások révén alternatív vitarendezést biztosítanak.²⁸

A magyar alternatív vitarendezési fórumrendszert az Fgytv. szabályozza békéltető testületek létrehozásával. A békéltető testület hatáskörébe tartozik a fogyasztói jogvita bírósági eljáráson kívüli rendezése. A békéltető testület feladata eszerint az, hogy megkísérelje a fogyasztói jogvita rendezése céljából egyezség létrehozását a felek között, ennek eredménytelensége esetén az ügyben döntést hoz a fogyasztói jogok egyszerű, gyors, hatékony és költségkímélő érvényesítésének biztosítása érdekében. A békéltető testület a megyei (fővárosi) kereskedelmi és iparkamarák által működtetett, szakmailag független testület.²⁹ A békéltető testületek alternatív jellegét mutatja, hogy a békéltetés alapvető célja a fogyasztó és vállalkozás közötti egyezség létrehozatala, amely csak abban az esetben köti a vállalkozást, ha az a békéltető testület döntésének alávetette magát.³⁰

A pénzügyi szektort illetően speciális szabályokat tartalmaz a Jegybanktörvény. A Pénzügyi Békéltető Testület nem a kamarák, hanem az MNB mellett működik,³¹ valamint az alternatív vitarendezési jellegét árnyalja, hogy amennyiben a fogyasztó és vállalkozás között nem születik egyezség, a Pénzügyi Békéltető Testület eljáró tanácsa vagy testületi tagja akkor is hozhat kötelezést tartalmazó határozatot, ha a pénzügyi szolgáltató nem tett alávetési nyilatkozatot, de a kérelem megalapozott és a fogyasztó érvényesíteni kívánt igénye – sem a kérelemben, sem a kötelezést tartalmazó határozat meghozatalakor – nem haladja meg az egymillió forintot.³²

4. A közjogi igényérvényesítés alapjai

A fogyasztóvédelmi közpolitika alapjául az elmúlt években-évtizedekben egyre inkább az empiria szolgál: a fogyasztói viselkedés kutatásából fakadó eredmények pontosabb fogyasztóképet, így megalapozottabb fogyasztóvédelmi beavatkozást eredményeznek.³³ A piacok és fogyasztók működésének pontosabb értéke a beavatkozás alapjául szolgáló piaci kudarcok jobb megértésében is segít, különös tekintettel a fogyasztók viselkedéséből fakadó piaci kudarcokra.³⁴

²⁸ Az Európai Parlament és a Tanács 524/2013/EU rendelete (2013. május 21.) a fogyasztói jogviták online rendezéséről, valamint a 2006/2004/EK rendelet és a 2009/22/EK irányelv módosításáról, OJ L 165, 18.6.2013, 1–12.

²⁹ A fogyasztóvédelemről szóló 1997. évi CLV. törvény (Fgytv.) 18. § (1)-(2) bekezdés

³⁰ A békéltető testületek szervezeti kérdéseiről, így a hatósági szervezetrendszerbe / kamarai szervezetrendszerbe történő integráció dilemmáiról ld.: Bencsik András: Doktori értekezés, műhelyvita-anyag, 2012. <https://ajk.pte.hu/files/file/doktori-iskola/bencsik-andras/bencsik-andras-muhelyvita-ertekezés.pdf>

³¹ Jegybanktörvény 96. §

³² Jegybanktörvény 113. § (2) bekezdés

³³ Sunstein, Cass R.: 2011. <https://chicagounbound.uchicago.edu/uclev/vol78/iss4/4>, (2021.07.02.)

³⁴ Az Európai Bizottság által végzett fogyasztói piackutatásokat ld.: https://ec.europa.eu/info/policies/consumers/consumer-protection/evidence-based-consumer-policy/market-studies_en (2021.07.02.)

A közjogi igényérvényesítés körében jelenik meg a leghangsúlyosabb módon az a megközelítés, hogy a beavatkozás alapjául a piaci kudarc, illetve a piaci kudarc hatásainak csökkentése szolgál.

4.1. Információs aszimmetria, váltási költségek, szisztematikus döntéshozatali hibák

Fogyasztóvédelmi szempontból „klasszikus” piaci kudarcnak minősül az ún. információs aszimmetria jelensége, vagyis az a helyzet, hogy a legtöbb piacon a vállalkozások több információval rendelkeznek az általuk kínált árurol vagy szolgáltatásról, mint a velük szerződést kötő fogyasztók.³⁵

Az információs aszimmetria jelensége az információs közgazdaságtan kontextusában értelmezhető: a modell fenntartja a neoklasszikus közgazdaságtan racionális fogyasztóra vonatkozó hipotézisét, annak elismerésével, hogy az információ összegyűjtése és feldolgozása költséget jelent a fogyasztó számára. Ennek következtében elképzelhető az, hogy a fogyasztó nem hoz a maga számára optimális döntést, hiszen nem teljes információ alapján fog dönteni.

Az európai fogyasztóvédelmi szabályozás túlnyomórészt ennek a piaci kudarcnak az enyhítésére irányul: amennyiben az információs aszimmetria mértéke csökken, a piaci kudarc következményei is csökkenthetőek. Ilyen módon a fogyasztó tájékoztatása válik elsődleges céllá, hiszen ha a fogyasztó tudásszintje növelhető, optimálisabb döntéseket hozhat.

Piaci kudarcként definiálható azonban az a helyzet is, amelyben a fogyasztó azért nem képes arra, hogy a piaci alternatívák között válasszon, mert jelentős váltási költségekkel szembesül. A váltási költségek szabályozási beavatkozással való csökkentése megkönnyítheti a fogyasztók számára a váltást, így a számukra optimális áru vagy szolgáltatás melletti döntést.³⁶ A váltási költségek – azon felül, hogy egyes esetekben tényleges költségként jelenhetnek meg – adódhatnak a váltás bonyolultságából vagy az alternatívák megismerésének nehézségéből. Ún. lock-in szituációt eredményezhetnek a hosszútávú szerződések is, amelyekben az egyik fél a hosszútávú elköteleződésért cserébe kedvezményeket kap.³⁷

Egyes piacokon (ahol a fogyasztók jellemzően hosszabb távú szerződéseket kötnek kedvezményekért cserébe) a lock-in helyzetek szabályozása jelentős része az ágazat fogyasztóvédelmi szabályozásának. A váltási költségek csökkentését célzó beavatkozások

³⁵ Az információs aszimmetria piacra gyakorolt hatásának klasszikus bemutatását adja George A. Akerlof a tragacspiacca kapcsolatos levezetésében. Ld. George A. Akerlof: 1970. 488-500.

³⁶ A váltás közgazdasági irodalma és a fogyasztóra, illetve versenyre gyakorolt hatása rendkívül gazdag, különösen a lock-in helyzeteket felvető iparágak, így pl. a hírközlés kapcsán. A váltás jelenségének piaci kontextusát lásd pl.: Mark Armstrong: 2008 https://ora.ox.ac.uk/objects/uuid:ff166fcf-c3c1-4057-9cf5-10e295b66468/download_file?file_format=pdf&safe_filename=Text.pdf&type_of_work=Journal+article, (2021.06.04.)

³⁷ John Vickers: Economics for Consumer Policy, Keynes Lecture in economics, <https://www.thebritishacademy.ac.uk/sites/default/files/pba125p287.pdf>, (2021.05.25.)

nem csak azt biztosítják, hogy a fogyasztók válthassanak a piaci alternatívák között, hanem végső soron azt is, hogy léteznek piaci alternatívák.³⁸

Végül piaci kudarcként kezelhetőek a szisztematikus döntéshozatali hibák a fogyasztó oldalán. A viselkedési közgazdaságtan eredményei alapján az információ hiánya nem az egyetlen oka a nem optimális fogyasztói döntéseknek: a fogyasztó saját kognitív korlátaiból fakadó következmények az információ hiányához hasonló eredménnyel járhatnak.

Anélkül, hogy a viselkedési közgazdaságtan eredményeinek részletes bemutatására kerülne sor,³⁹ kiemelendő, hogy a viselkedési közgazdaságtan – számos egyéb körülmény mellett – arra is rámutat, hogy a fogyasztó kognitív korlátai az információ feldolgozását is befolyásolják: a fogyasztók korlátozott mennyiségű információ feldolgozására képesek, amelynek eredményeképp esetenként az információ nagyobb mennyisége nem feltétlenül jár hasznosabb fogyasztói döntéssel.

4.2. A közjogi igényérvényesítés tendenciái

Ahogy a tanulmány korábbi pontjain több helyen bemutattam, az uniós fogyasztóvédelmi jog a fogyasztóvédelmet – így az igényérvényesítési lehetőségeket is – a belső piac hatékony működése szempontjából szemléli: mind a magánjogi, mind pedig az alternatív igényérvényesítési modellben megjelennek a piacok hatékony működésének szempontjai. A három igényérvényesítési modell közül azonban a közjogi igényérvényesítés az, ami be tudja tölteni a piaci kudarcok hatásainak minimalizálására szolgáló piacsabályozási jellegű fogyasztóvédelem feladatát.

A közjogi igényérvényesítést végző magyar hatósági rendszer felépítése két szempontból vizsgálható: 1) horizontális vagy ágazati hatáskörökkel rendelkezik az adott hatóság, illetve 2) a tevékenysége mely piaci kudarc elleni fellépést szolgálja.

A rendszerváltás után a jogalkotó az Fgytv. 1997-es megalkotásakor egy horizontális hatáskörű fogyasztóvédelmi hatóságot (Fogyasztóvédelmi Főfelügyelőség) hozott létre, ám az ágazati szabályozás súlyának növekedése a speciális ágazati anyagi jogi szabályok és az erre épülő közjogi igényérvényesítés fragmentáltságát eredményezte. A fogyasztóvédelmi hatóság fennállása alatt számos átalakulást élt meg, mind nevében, mind belső szervezetésben, mind pedig a tevékenységét irányító minisztériumi struktúrában. A központi hivatalok számának 2017. évi csökkentése az átalakult Nemzeti Fogyasztóvédelmi Hatóság⁴⁰ megszüntetését

³⁸ Megjegyzem, hogy a keresleti oldali piaci kudarcok mindegyike hatással lehet a piaci folyamatokra kínálati oldali piaci kudarcok hiányában is. A váltási költségek piaci folyamatokra gyakorolt hatásaira lásd: Marc Pomp – Victoria Shestalova – Luiz Rangel: 2005. <https://www.cpb.nl/sites/default/files/publicaties/download/switch-competition-causes-consequences-and-policy-implications-consumer-switching-costs.pdf>. (2021.05.26.)

³⁹ A viselkedési közgazdaságtan eredményeinek bemutatásáról ld.: Stephano DellaVigna: 2009. 315–372. <http://elsa.berkeley.edu/~sdellavi/wp/01-DellaVigna-4721.pdf>. (2021.05.24.)

⁴⁰ A Nemzeti Fogyasztóvédelmi Hatóság a Nemzeti Fogyasztóvédelmi Hatóságról szóló 225/2007. (VIII.31.) Korm. rendelet és az egyes kormányrendeleteknek a Nemzeti Fogyasztóvédelmi Hatóság létrehozásával kapcsolatos módosításairól szóló 226/2007. (VIII.31) Korm. rendeletek alapján a Fogyasztóvédelmi Főfelügyelőség jogutódja.

eredményezte, a Kormány általános fogyasztóvédelmi hatóságként a fővárosi és megyei kormányhivatalokat jelölte ki.⁴¹

Az Fgytv.-ben egységesen szabályozott fogyasztóvédelmi anyagi jog jelentősége a speciális ágazati szabályok megjelenésével együtt csökkent, jelenleg a fogyasztóvédelmi anyagi jog jelentős része vagy külön jogszabályban (a horizontális maximum harmonizációs irányelvek esetén) vagy ágazati jogszabályban található.

A kormányhivatalok hatásköre jelentős a horizontális maximum harmonizációs irányelvek körében: a Fogyasztók jogairól szóló irányelvet⁴² átültető, a fogyasztó és a vállalkozás közötti szerződések részletes szabályairól 45/2014. (II. 26.) Korm. rendelet (45/2014. Korm. rendelet) és az UCP irányelvet⁴³ átültető fogyasztókkal szembeni tisztességtelen kereskedelmi magatartás tilalmáról szóló 2008. évi LVII. törvény (Fttv.) végrehajtása kapcsán.⁴⁴

A német jogi hagyományra épülő magyar versenyjog már a II. világháború előtt rendelkezett bizonyos, a fogyasztókat (is) érintő tisztességtelenségi tényállásokról.⁴⁵ A rendszerváltás után erre a hagyományra alapozottan a fogyasztói döntések tisztességtelen befolyásolására a Tpv. III. fejezete vonatkozott, majd a GVH – az UCP irányelv átültetésével – hatásköröket kapott az Fttv. (és egyes ágazati jogszabályok speciális tisztességtelenségi szabályai) körében. Ilyen értelemben a GVH fogyasztóvédelmi hatásköre a magyar fogyasztóvédelmi szabályozás rendszerváltás utáni megkésetttségének és a versenyjogi szabályozás korai megjelenésének köszönhető.⁴⁶

A Gazdasági Versenyhivatal fogyasztóvédelmi hatásköre az Fttv. tárgyi hatálya alá tartozó, a versenyt érdemben érintő tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatokra terjed ki. A GVH – a fent részletezett hagyományokra építően – már az UCP irányelv átültetése, vagyis az Fttv. alkalmazhatósága előtt is doktrinális alapon, a beavatkozások alapjainak és céljainak alapos áttekintésével indokolta fogyasztóvédelmi tárgyú versenyfelügyeleti eljárásait.⁴⁷

A versenyjog és fogyasztóvédelem szoros kapcsolata erősíti a fogyasztóvédelem piacok szabályozására alkalmas jellegét – a GVH kettős hatásköre, bár nem általános, de egyre inkább terjedő jelenség az EU tagállamaiban. Ilyen kettős hatáskörű hatóságok léteznek

⁴¹ A fogyasztóvédelmi hatóság kijelöléséről szóló 387/2016. (XII. 2.) Korm. rendelet

⁴² Az Európai Parlament és Tanács 2011/83/EU irányelve a fogyasztók jogairól, a 93/13/EGK tanácsi irányelv és az 1999/44/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv módosításáról, valamint a 85/577/EGK tanácsi irányelv és a 97/7/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv hatályon kívül helyezéséről, OJ L 304, 22.11.2011, 64–88.

⁴³ Az Európai Parlament és Tanács 2005/29/EK irányelve a belső piacon az üzleti vállalkozások fogyasztókkal szemben folytatott tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatairól, valamint a 84/450/EGK tanácsi irányelv, a 97/7/EK, a 98/27/EK és a 2002/65/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvek, valamint a 2006/2004/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet módosításáról, OJ L 149, 11.6.2005, 22–39.

⁴⁴ A Korm. rendelet 34. §-a alapján fogyasztóvédelmi hatóság jár el a Korm. rendelet megsértése esetén. Az Fttv. 10. § (1) alapján a tisztességtelen kereskedelmi gyakorlat tilalmának megsértése miatt – a (2) és a (3) bekezdésben foglalt kivétellel – a fogyasztóvédelmi hatóság jár el.

⁴⁵ A korabeli tisztességtelenségi rendelkezések a tisztességtelen versenyről szóló 1923. évi V. törvényekben kaptak helyet.

⁴⁶ Miskolczi Bodnár Péter 2002. 74.

⁴⁷ A fogyasztói döntések szabadságára vonatkozó, a GVH által követett alapelvek (Fogyasztóvédelmi policy), https://www.gvh.hu/pfile/file?path=/alapelvek/elemzesek_alapelvek_fogyvedpolicy_2009_09.pdf&inline=true, (2021.05.24.)

Magyarországon kívül az Egyesült Királyságban, Dániában, Írországbán, Hollandiában, Lengyelországban és Olaszországban.⁴⁸

Az ágazati fogyasztóvédelmi szabályozások közül speciális a pénzügyi közvetítőrendszer felügyelete, elsősorban annak a gazdaságban betöltött szerepe miatt, és a 2008-as pénzügyi válság gazdaságra gyakorolt hatásai fényében.⁴⁹ Az MNB hatásköre nem csupán a horizontális fogyasztóvédelmi szabályozáson túlmutató pénzügyi ágazati fogyasztóvédelmi szabályok betartására terjed ki, hanem a pénzügyi ágazat tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatai terén is hatáskörrel rendelkezik.⁵⁰

A jelenleg legnagyobb ütemben fejlődő ágazati fogyasztóvédelmi szabályozás a hírközlés és digitális iparágak területén figyelhető meg. A hírközlési fogyasztóvédelmi szabályozás jelentősége nem újkeletű, a 2009/140/EK irányelv az Európai Elektronikus Hírközlési Kódex számos jogintézményének előképét tartalmazta mind a fogyasztói tájékoztatás, mind pedig a váltási költségek szabályozása körében. A Kódex magyar átültetése azonban tovább erősítette a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság fogyasztóvédelmi tevékenységének jelentőségét. A digitális iparág ágazati fogyasztóvédelmi szabályainak véglegesítése jelenleg is zajlik. A DSA Tervezete az igényérvényesítést illetően jelentős újítást tartalmaz: egyes esetekben a Bizottság hatáskörét jelöli ki az online óriásplatformok egyes fogyasztóvédelmi szempontból releváns magatartásai tekintetében.⁵¹

Amennyiben DSA Tervezete a jelenlegi formájában véglegesődik, az az első olyan fogyasztóvédelmi anyagi jogi szabályokat fogja tartalmazni, amelyek érvényesítése nem tagállami hatáskörben történik. Az uniós szintű jogérvényesítés a fogyasztóvédelemben ugyan új jelenség, azonban előképeként a határon átnyúló jogsértések esetén 2004 óta működik a fogyasztóvédelmi hatóságok együttműködési rendszere (Consumer Protection Cooperation Network, „CPC”)⁵², amelyet az uniós jogalkotó az eredeti rendeletet hatályon kívül helyező 2017/2394/EK rendelettel teljesített ki.⁵³

A rendelet preambulum bekezdései magyarázzák az együttműködési rendszer megújításának szükségességét és az együttműködésben részt vevő szervek viszonyát, megerősítve a Bizottság kiemelt szerepét:

„Bizottságnak szorosabban együtt kell működnie a tagállamokkal a nagymértékű jogsértések elkövetésének megelőzése érdekében. (...) Az uniós dimenzióval rendelkező

⁴⁸ Cseres Katalin: 2013. <http://real.mtak.hu/7942/1/teljes.pdf>, (2021.05.21.)

⁴⁹ A pénzügyi válság fogyasztóvédelemre gyakorolt hatásának irodalma nagyon sokrétű, összefoglalóként lásd: Good Practices for Consumer Protection and Financial Literacy in Europe and Central Asia: A Diagnostic Tool, The World Bank, ECSPF - Finance and Private Sector Department, Europe and Central Asia Region, Washington, DC, 2010 <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/12828/703420ESW0P1120008Oct080for0release.pdf?sequence=1&isAllowed=y>, (2021.06.01.)

⁵⁰ Fttv. 10. § (2) bekezdés

⁵¹ DSA Tervezet 51. cikk

⁵² Az Európai Parlament és a Tanács 2006/2004/EK rendelete a fogyasztóvédelmi jogszabályok alkalmazásáért felelős nemzeti hatóságok közötti együttműködésről („Rendelet a fogyasztóvédelmi együttműködésről”) OJ L 364, 9.12.2004, 1–11.

⁵³ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2017/2394 rendelete a fogyasztóvédelmi jogszabályok végrehajtásáért felelős nemzeti hatóságok közötti együttműködésről és a 2006/2004/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről, OJ L 345., 2017.12.27., 1-26.

kiterjedt jogsértések elleni összehangolt fellépéseket minden esetben a Bizottságnak kell koordinálnia.”⁵⁴

A közjogi igényérvényesítés jelenlegi magyar rendszere az alábbiak szerint összegezhető. A felsorolt piaci kudarcok kapcsán kiemelt jelentőségű az információs aszimmetria: a közjogi igényérvényesítés jelentős része a fogyasztói tájékoztatás megfelelőségére irányul (akár előzetes információs kötelezettségek, akár generálklauzulából levezetett egyedi jogalkalmazás útján)⁵⁵. A váltás fogyasztóvédelmi szabályozása jellemzően ágazati szabályozásban jelenik meg, különösen olyan iparágakban, ahol a fogyasztói lock-in szituáció felmerülhet – a horizontális szabályok közül elsősorban a 45/2014. Korm. rendeletben szabályozott elállási/felmondási jog tartozik ebbe a kategóriába.⁵⁶

A fogyasztói döntéshozatali hibák értékelése – ha nem is az információs aszimmetriához hasonló súllyal – egyre gyakrabban jelenik meg a közjogi fogyasztóvédelmi igényérvényesítésben.⁵⁷ A digitális piacokra irányadó jövőbeni új szabályozások további teret nyithatnak a fogyasztói döntéshozatali hibák okozta piaci kudarcok következményeinek csökkentésére.

	Információs kötelezettség	Váltás	Fogyasztói döntéshozatali hibák
Horizontális hatáskörök	Kormányhivatalok/GVH/ MNB (Fttv., 45/2014. Korm. rendelet)	Kormányhivatalok (45/2014. Korm. rendelet)	Kormányhivatalok/GVH/ MNB (Fttv.)
Ágazati hatáskörök	Ágazati hatóságok (fogyasztói szerződésekkel kapcsolatos további tájékoztatási kötelezettségek)	Ágazati hatáskörű hatóságok (szerződések időtartamának maximalizálása, szabványosítás, stb.)	(Digitális piacok – DSA és DMA Tervezetek)

2. ábra: A közjogi igényérvényesítés magyar rendszere

⁵⁴ 2017/2393/EU (29) preambulumban bekezdés

⁵⁵ A két megközelítés közötti kapcsolatot az Fttv. 7. § (1) és (3) bekezdései teremtik meg: a generálklauzulával szabályozott „megtévesztő mulasztás” szempontjából lényegesnek minősül minden olyan információ, amelyet jogszabály kötelezően feltüntetendőnek ír elő.

⁵⁶ 45/2014. Korm. rendelet 20. § (2) b) pontja

⁵⁷ A GVH joggyakorlatának ilyen irányú elemzéséhez ld.: Berki-Süle Margit – Hlédik Erika: 2019. https://www.researchgate.net/publication/339154479_Viselkedesgazdasagtan_a_fogyasztovedelemben, (2021.07.03.)

5. Összegzés

A fogyasztóvédelmi jog – fejlődésének rövid ideje ellenére – jelentős átalakuláson ment keresztül a XX. század közepe óta. A fogyasztói társadalom kiteljesedése, a piaci/technológiai folyamatok eredményeként egy-egy fogyasztóvédelmi jogsértés hatása jóval túlmutat az egyes fogyasztó döntésén, vagy fogyasztói jogviszonyán.

Ezt a változást felismerve az utóbbi évek-évtizedek uniós és tagállami fogyasztóvédelmi jogfejlődésében egyre jelentősebbé válik a fogyasztóvédelem, mint a piacok működésére alkalmas közpolitika szerepe. A folyamat minden, a tanulmányban bemutatott fogyasztói igényérvényesítési modellben és az azokban alkalmazott eszközökön keresztül megfigyelhető, de legjelentősebb hatása a közjogi igényérvényesítésben érezhető.

Az uniós magas szintű fogyasztóvédelmet megvalósító, maximum harmonizáción és rendeleteken keresztül megvalósuló jogalkotás a tagállami fogyasztóvédelmi anyagi jogi struktúrák nagyfokú egységesítését eredményezi, hiszen ez szolgálja legmegfelelőbben a közös piac érdekeit. A fogyasztóvédelmi jog egységesülése azonban nem áll meg a jogszabályok szövegének szintjén: a kollektív igényérvényesítés, az alternatív igényérvényesítés közös eszközei önmagukban is alkalmasak a fogyasztóvédelmi szabályozás uniós szintű közelítésére.

A közjogi igényérvényesítés eszközei, így a határon átnyúló jogsértésekkel szembeni közös fogyasztóvédelmi fellépések tovább erősítik a fogyasztóvédelem egységességét. A Bizottság tervezett hatásköre a digitális piacok tekintetében a következő lépése annak a folyamatnak, amely során az Unió az egységes magas szintű fogyasztóvédelmet a közös piac megfelelő működéséhez köthető, a piacok működésében tapasztalható hiányosságokra reagáló fogyasztóvédelmi politika alapján alakítja ki.

Felhasznált irodalom

Könyvek, tanulmányok

Akerlof, George A.: The Market for "Lemons": Quality Uncertainty and the Market Mechanism, *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 84, No. 3, 1970, 488-500.

Armstrong, Mark: Interactions between competition and consumer policy, *Competition Policy International*, Volume 4, 2008 https://ora.ox.ac.uk/objects/uuid:ff166fcf-c3c1-4057-9cf5-10e295b66468/download_file?file_format=pdf&safe_filename=Text.pdf&type_of_work=Journal+article

Bencsik András: A fogyasztói jogok tartalmának és érvényesülésének közjogi keretei Magyarországon, Doktori értekezés, Pécsi Tudományegyetem, Állam és Jogtudományi Kar, Doktori Iskola, Pécs, 2012. <http://ajk.pte.hu/files/file/doktori-iskola/bencsik-andras/bencsik-andras-vedes-ertekezes.pdf>

Berki-Süle Margit – Hlédik Erika: Viselkedésgazdaságtan a fogyasztóvédelemben, Marketing&Menedzsment, EMOK különszám, 2019.

https://www.researchgate.net/publication/339154479_Viselkedesgazdasagtan_a_fogyasztovedelemben

Cseres Katalin: Együtt vagy külön? Intézményi megoldások a fogyasztóvédelem és a versenyjog területén. In: Verseny és szabályozás 2012. MTA KRTK Közgazdaság-tudományi Intézet, Budapest, 2013. <http://real.mtak.hu/7942/1/teljes.pdf>

de Streel, Alexandre: A European Agenda for Smart Consumer Protection Rules for Digital Services. *Intereconomics*, Volume 52, Number 4, 2017. 226–229., <https://www.intereconomics.eu/contents/year/2017/number/4/article/a-european-agenda-for-smart-consumer-protection-rules-for-digital-services.html>

DellaVigna, Stephano: Psychology and Economics: Evidence from the field. *Journal of Economic Literature*, 2009. 47/2. 315–372. <http://elsa.berkeley.edu/~sdellavi/wp/01-DellaVigna-4721.pdf>

Fazekas Judit: Fogyasztóvédelmi jog. Complex Kiadó, Budapest, 2007.

Hadfield, Gillian – Howse, Robert – Trebilcock, Michael J.: Rethinking consumer protection policy. University of Toronto Roundtable on New Approaches to Consumer Law, 1996 https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1214262

Hajnal Zsolt – Osztoivits András: Fogyasztói igényérvényesítési lehetőségek. In: Szikora Veronika (szerk.): Magyar fogyasztóvédelmi magánjog – európai kitekintéssel. Fogyasztóvédők Magyarországi Egyesülete, Debrecen, 2010.

Kopányi Mihály (szerk.): Mikroökonómia. Műszaki Könyvkiadó, Budapest, 2000.

Miskolczi Bodnár Péter: A Versenytörvény magyarázata. KJK Kerszöv Kiadó, Budapest, 2002.

The Interface of Competition and Consumer Protection: Prepared Remarks of Timothy J. Muris, Chairman of the Federal Trade Commission at the Fordham Corporate Law Institute's Twenty-Ninth Annual Conference on International Antitrust Law and Policy, New York City, 2002, <http://www.ftc.gov/speeches/muris/021031fordham.pdf>

Pazos, Ricardo: Mandated Disclosures in the Information Age and the Information Overload Problem, Security as the Purpose of Law. Conference Papers, Vilnius University, Vilnius, 2015. 168-175. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2605449

Pomp, Marc – Shestalova, Victoria – Rangel, Luiz: Switch on the competition – Causes, consequences and policy implications of consumer switching costs. CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis, September, 2005. <https://www.cpb.nl/sites/default/files/publicaties/download/switch-competition-causes-consequences-and-policy-implications-consumer-switching-costs.pdf>

Sík-Simon Rita: A fogyasztói viták alternatív rendezése Európában – ötlet-verseny és forum shopping a nemzeti szabályozás és implementációs kötelezettség tükrében? *Iustum*

Aequum Salutare XII. 2016. 2. 63–89.

http://ias.jak.ppke.hu/hir/ias/20162sz/06_Simon_IAS_2016_2.pdf

Sunstein, Cass R.: Empirically Informed Regulation. *University of Chicago Law Review*, Vol. 78., Issue 4, Article; Szikora Veronika és Árva Zsuzsanna (szerk.): A fogyasztók védelmének új irányai és kihívásai a XXI. században. A Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Karának kiadványa, Debrecen, 2018.

<https://core.ac.uk/download/pdf/161069178.pdf>

Valant, Jana: Consumer protection in the EU Policy overview: Members' Research Service September 2015 — PE 565.904, <http://aei.pitt.edu/96092/1/consumer.1.pdf>

Vickers, John: Economics for Consumer Policy, Keynes Lecture in economics, <https://www.thebritishacademy.ac.uk/sites/default/files/pba125p287.pdf>

Egyéb források

Consumer Policy Toolkit, OECD, 2010, https://read.oecd-ilibrary.org/governance/consumer-policy-toolkit_9789264079663-en#page3

Roundtable on economics of consumer policy, Directorate for Science, Technology and Industry, Committee on Consumer Policy DSTI/CP(2007)1/FINAL, <http://www.oecd.org/internet/consumer/39015963.pdf>

Study for the Fitness Check of EU consumer and marketing law – Final report, Civic Consulting, 2017, Directorate General for Justice and Consumers, European Commission, <https://ec.europa.eu/newsroom/just/items/59332>

Good Practices for Consumer Protection and Financial Literacy in Europe and Central Asia: A Diagnostic Tool, The World Bank, ECSPF - Finance and Private Sector Department, Europe and Central Asia Region, Washington, DC, 2010
<https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/12828/703420ESW0P1120008Oct080for0release.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

CONSUMER REDRESS – MODELS AND TENDENCIES

Consumer protection increasingly has become an inevitable public policy in the past decades. The European Union has set the goal of efficient and high level consumer protection as one of its policy priorities, more so in the era of digitalization. With the rise of consumer policy, its use as a market regulatory tool increases as well. Consumer protection steps out from the individual relationship between consumer and trader, and becomes a powerful tool to decrease market failures.

The issue of consumer redress has been a centerpiece of consumer law – both on European and national level, a plethora of both private and public enforcement tools as well as alternative dispute resolution mechanisms are available upon consumer detriment.

The paper offers a possible catalogue of these tools in European and Hungarian law, with an emphasis on public enforcement. The structure of public enforcement agencies and tools is assessed within a framework focusing on market failure remedies, while accentuating the recent tendencies/developments on both European and Hungarian level.

CSEH KRISTÓF

Közigazgatási Jogi Tanszék

Témavezetők: dr. Fazekas János egyetemi docens és

dr. Hoffman István egyetemi tanár

AZ ÖNKORMÁNYZATI AUTONÓMIA, VALAMINT ANNAK A SZERVEZETALAKÍTÁSI SZABADSÁGRA GYAKOROLT HATÁSA

1. Bevezetés

Az önkormányzatok fontos szerepet töltenek be a jól működő államszervezetben. Egyrészt, mint a jogállam egyik létfontosságú fogaskerekei, amelyek a fékek és ellensúlyok rendszerében hatnak a törvényhozó és főleg a végrehajtó hatalom ellenpontjaiként, másrészt az állam alapvető feladatainak ellátásában, a szubszidiaritás elvét leginkább érvényesítő egységekként. Működésük az autonómia elve köré szerveződik. Bibó úgy fogalmaz, „[...] *demokrácia nincs eleven, pezsgő, szabad és demokratikus önkormányzati élet nélkül. Minden országos demokrácia merő fikció, ha nincs meg az egyes emberek számára hozzáférhető kisebb közösségekben a szabad közélet iskolája.*”¹

Ez az önállóság érvényesül és érvényesítendő attól függetlenül, milyen felfogással – az állam helyi kiterjesztéseként vagy a központi akaratától független entitásként – gondolunk a helyi önkormányzatokra. A magyar jogfejlődés korábban állt már az önkormányzati alapjogok elismerésének és érvényesítésének a talaján, mostanra szemléletváltást követően – és 2010 után egyre erősödően – inkább "helyi államként" kezeli az önkormányzatokat. Ettől függetlenül az önkormányzatok szerepköre, és az abból adódó autonómiájuk mögöttes tartalma nem változott.

A jogtudomány módszereivel nincs esély az önkormányzati autonómia minden aspektusának vizsgálatára, így érdemes kiválasztani, melyek azok, ahol a kutatás releváns eredménnyel szolgálhat. A dolgozat alapvetően az autonómia szervezeti jogi vetületeire koncentrálna. A szervezeti autonómia egyfajta formális megközelítés az autonómia vizsgálatakor, emellett érdemes azt is elhatárolni, hogy a vizsgált funkcióban milyen önkormányzati feladat jelenik meg. Ehhez a helyi közügy fogalmán keresztül érhetünk el. Sem a helyi közügyek, sem a megvalósítás mögött húzódó szervezeti szabadság nem ítéltető meg abszolútként, ezek elvonásánál, teljes megszűnésénél lényegesen gyakoribb a kiüresedésük. Az Alkotmánybíróság is ezt az ún. kiüresítési mércét veszi az ilyen tárgyú vizsgálatának alapjául. Ahhoz viszont, hogy a kiüresedés mértékét meg tudjuk állapítani, az igazgatási kapacitás fogalma szolgálhat.

¹ Bibó 1986a. 321.

Annak vizsgálatára, hogy ez a valóságban érvényesülő elgondolás-e, szükséges egy átfogó empirikus elemzés elvégzése. Ennek a vizsgálati szempontjait viszont nagy körültekintéssel kell megválasztani. A tanulmány egyik célja, hogy felvillantsa az empirikus kutatás alapjául szolgáló elméleti háttérrel, amely talaján a későbbi empirikus kutatás elvégezhető.

2. Az önkormányzatok hatalommegosztásban betöltött egyensúly-funkciójának relevanciája a közigazgatás szervezetének jogi kötöttségének vizsgálatakor

A rendszerváltozást követően az önkormányzatok a megváltozott hatalmi viszonyok között a kialakuló új jogrendszer helyi bástyáiként jelentek meg. Ugyan helytálló lehet az a megközelítés, hogy nem lehet az önkormányzatok fogalmi meghatározásánál értéktöltéssel rendelkező axiómákból kiindulni,² nem lehet eltekinteni attól, hogy a helyi önkormányzatok a modern magyar jogfejlődés és a rendszerváltozás utáni államberendezkedés fontos szereplői. A szakirodalom, az alkotmánybíróság gyakorlata, és a politikai és köznyelv is gyakran ilyen értékszempléttel határozza meg őket. Mindezekkel együtt, a későbbiekben kifejtendőik alapján, az önkormányzatiság mögött valódi alkotmányos értékek húzódnak.

Az önkormányzatiság eszméje éles szakításként az államszocialista felfogástól, de bizonyos értelemben a történeti magyar önkormányzatisághoz visszanyúlva képzett új, a hatalom túlzott koncentrációjával szembeni biztosítékot. Az azóta eltelt évtizedek jelentősen átrajzolták a helyi önkormányzatokról kialakított képet, funkciójuk ellátásának elméleti és gyakorlati aggályai egyaránt megfogalmazódtak. A fejezet célja az önkormányzatiság mögötti alkotmányos értékek rövid felvázolása, és annak alátámasztása, miért lehet indokolt egy megváltozott önkormányzatokról alkotott felfogás mellett is a helyi autonómia lehető legszélesebb biztosítása.

A számos modellel rendelkező, sokszínű önkormányzati rendszereket leírni is kihívásokkal teli, egy ilyen szabályrendszer megalkotásakor szembe kell nézni ezzel a sokszínűséggel.³ Erre tett kísérletet a nemzetközi jogban az Európa Tanács által 1985-ben elfogadott Helyi Önkormányzatok Európai Chartája,⁴ amely – ennek a dilemmának megfelelően – inkább iránymutató, önkormányzati standardokat összefoglaló nemzetközi jogi dokumentum, de a közvetlen kikényszeríthetősége megkérdőjelezhető.⁵ Ennek az általánosságának az ellenére a Charta helye az európai önkormányzatiság vezérfonalaként megkérdőjelezhetetlen. A későbbiekben a Charta által meghatározott elvekre is támaszkodom, amikor a helyi önkormányzás tartalmával, a helyi önkormányzatok függetlenségének garanciáival foglalkozom.

² Fábán 2016. 35.

³ Crawford 1992. 70.

⁴ A magyar jogba a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájáról szóló, 1985. október 15-én, Strasbourgban kelt egyezmény kihirdetéséről szóló 1997. évi XV. törvény ültette át.

⁵ Hoffman 2014.

2.1. Az önkormányzatok, mint önálló hatalmi ág(?): az önkormányzatiság korai modellje, önkormányzati alapjogi modell

A rendszerváltozást követően a magyar alkotmány – Európában szinte egyedülálló módon – a helyi önkormányzás jogát a választópolgárok közösségének jogaként határozta meg, s ezzel az önkormányzást alapvetően a hatalomgyakorlás politikai dimenziójába emelte. Az alkotmányozó – a magyar történelemben nagyon kivételesnek számító és rövid ideig érvényesülő felfogást követve – úgy tekintett a helyi önkormányzatokra, mint a demokrácia és az autonómia letéteményeseire, mintegy sugallva negyedik hatalmi ág jellegüket. A helyi önkormányzatok a korábbi, monolitikus tanácsrendszerrel való szakítás és a jogállami minimumok kialakításának igénye miatt abba az alkotmányos funkcióba kerültek, amely körül a közjogi helyzetük ma is meghatározható. Az önkormányzatiság, illetve az önkormányzatok autonómiája független ellensúlyá vált a jogállamiság rendszerében. Ennek az ellensúlyi szerepnek a terjedelme ugyan megkérdőjelezhető, hiszen később az Alkotmánybíróság is finomított a megítélésén (nem is beszélve az Alaptörvény hatályba lépését követően megváltozott felfogásról), de az önkormányzatiság értékét nem kérdőjelezte meg a megváltozott gyakorlat sem.

Az az értelmezés, hogy az önkormányzatok a hatalommegosztás részei, más megközelítésben is kimutatható. Bibó István gondolatai közt is megjelenik, hogy a helyi (illetve nem csak a területi alapon szerveződött, hanem általános értelemben az) önkormányzatok technikailag lehetővé tehetik a hatalomkoncentráció megtörését, és a horizontális melletti, vertikális hatalommegosztás kialakulását.⁶ A vertikális hatalommegosztás elmélete alapján a municipális hatalom a központi akarattól független, azt ellensúlyozó funkciókat láthat el. Ugyan az elmélet egyik kidolgozója, Benjamins Constant⁷ szerint a municipális hatalom formálisan nem különül el a hatalmi ágak rendszerében, nem szükségszerűen definiált az alkotmányos keretek között, de mögötte ugyanaz az alkotmányos funkció jelenik meg, annak az igénye, hogy az állam szervezetében autonómiával rendelkező intézményként, a központi hatalom ellenpontjaként segítse a jogállami, demokratikus működés megvalósulását.⁸

2.2. Az önkormányzatok nem alapjogi felfogása és az Alaptörvény rendszerében: helyi állam megközelítés térnyerése

Az Alkotmánybíróság gyakorlata (eltérve a kezdeti állásfoglalásától is) kialakította az önkormányzati alapjogok értelmezési kereteit. A kilencvenes évek közepére következetesen érvényesített gyakorlattá vált az a tétel az AB gyakorlatában, amely az Alkotmányban rögzített alapjogokat olyan hatáskör csoportokként értelmezte, amelyek az önkormányzatok számára biztosított autonómia alkotmányos garanciáiként szolgáltak. Lényeges megállapítása

⁶ Bibó 1986b. 321.

⁷ Constant 1862.

⁸ Váci 2010. 19.

az Alkotmánybíróságnak, hogy ez az autonómia nem korlátlan, és alapvetően a végrehajtó hatalommal és az államigazgatással szemben került megfogalmazásra.⁹ Ezzel együtt, az Alkotmánybíróság a törvényhozóval szemben is megfogalmazza az autonómia védelmének követelményét, pontosabban azt a korlátozást, hogy az önkormányzati alapjogokat nem vonhatja el, továbbá nem korlátozhatja olyan mértékben, hogy az az alapjog kiüresedéséhez vezetne. Ezen felül a döntés a helyi önkormányzatokat – az autonómia hangsúlyozása mellett – „*az állam közhatalmi szervezeti rendszerén belül*” helyezi el, aláhúzva azt az értelmezést, hogy az önkormányzatok nem különülnek el az állam szervezetétől.¹⁰

Az Alaptörvény rendszere szakít ezzel a korábbi megközelítéssel. Patyi András úgy fogalmaz, hogy „*a különbséget leginkább az teszi szemléletessé, ami a szabályozásból hiányzik.*”¹¹ Az Alaptörvény nem tartalmazza, ezáltal nyilvánvalóan nem részesíti alkotmányos védelemben a helyi önkormányzathoz való jogot.¹² A szabályozásból kikerül az önkormányzati alapjogokra való hivatkozás, és az alkotmányozó igyekszik új helyet találni az önkormányzatoknak az állami szervezetrendszerben, átalakul az önkormányzatok szerepe, pontosabban az Alaptörvény szövegének szintjén változás áll be a megítélésükben. Bár az Alaptörvény elfogadása után is előkerül még az Alkotmánybíróság gyakorlatában az alapjogias megközelítés – például kimondja a testület, hogy „*a települési önkormányzatok alapjognak tekinthető hatáskörcsoportjait jelenleg az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdése tartalmazza*” –,¹³ kikristályosodik az a gyakorlat, hogy „*[az] Alaptörvény önkormányzati alapjogokról nem rendelkezik, az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdése a helyi közügyek összetevőit (tartalmi elemeit) határozza meg, felsorolva azokat az alaptörvényi szinten védett feladat- és hatáskörcsoportokat, amelyeket törvényi keretek között a helyi közügyek intézése körében a helyi önkormányzatok gyakorolhatnak.*”¹⁴ Megjegyzendő, hogy ez a kettősség az Alaptörvény és a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Möt.v.) szabályainak megfogalmazása miatt is fennállhat: az Möt.v. még ismeri az alapjogot¹⁵, amikor az Alaptörvény már nem. Megállapítható, hogy megszűnt az önkormányzatok alapjogi szabályozása, az önkormányzatokat célhoz kötött autonómiaként szabályozta az Alaptörvény. A közigazgatáson belül eltolódott a hangsúly a dekoncentrált feladat-végrehajtásra, jóval kisebb lett az önkormányzatok súlya a rendszerben.

2.3. Az autonómia, mint alkotmányos érték rögzítése

Az önkormányzatiság mögött húzódó szabályozás változása azonban nem érinti – legalábbis deklaratív szinten – annak pozitív megítélését. A nemzetközi jogi kötelezettségek köre, illetve a teljesítésükre tett vállalás nem változott az utóbbi évtizedekben. A mai napig teljes

⁹ Lásd például 56/1996. (XII. 12.) AB határozatot, és az abban hivatkozott alkotmánybírósági gyakorlatot

¹⁰ 56/1996. (XII. 12.) AB határozat

¹¹ Patyi 2013. 383.

¹² Siket 2017.

¹³ 3050/2013. (II. 28.) AB végzés

¹⁴ 3105/2014. (IV. 17.) AB végzés

¹⁵ Möt.v. 22. § (2) bekezdés

terjedelmében kötelezőnek tekintett Önkormányzati Charta elvei egyértelművé teszik, hogy az önkormányzatiságnak helye van az európai, ezáltal a magyar alkotmányos rendszerben is.

Bár az alkotmányos és törvényi szabályozási környezet érdemben változott, és az Alkotmánybíróság megközelítése is fordulatot vett, alapvető elvek szintjén az önkormányzatiság értékének megítélése változatlan. Az Alkotmánybíróság (már az Alaptörvény utáni gyakorlatában is) rögzítette, hogy az önkormányzatiságot alkotmányos értéknek tekinti, függetlenül attól, hogy az autonómia és centralizáció viszonyát az adott szabályozási környezet hogyan határozza meg. Jól összegzi az Alkotmánybíróság gondolatait a kérdésben a 29/2015. (X. 2.) AB határozatból vett idézet: *„Magyarország alkotmányossága hagyományosan az erős önkormányzatiságon nyugszik, még ha ennek terjedelme a szokásjogot összefoglaló Hármaskönyvtől a közigazgatás rendezéséről szóló 1929. évi XXX. törvénycikkig részleteiben többször változott is, amikor a politikai, gazdasági, biztonsági körülmények szükségessé tették az önkormányzati autonómia és a centralizált hatalomgyakorlás viszonyának (arányának) újragondolását.”*

De ha az arányok átrendezése mellett, az alapjogias megközelítésen túl keresünk értelmezési kereteket, a szubszidiaritás elve felől is megközelíthetjük a kérdést. A szubszidiaritás elve, vagyis hogy a feladatokat a lehető legalacsonyabb, a polgárokhoz legközelebbi szinten érdemes ellátni, a nemzetközi környezetben az 1980-as évtized közepén jelenik meg különböző európai közösségi dokumentumokban, elsősorban arra törekedve, hogy az európai integráció ne vezessen centralizált szuperállam kialakulásához.¹⁶ Egyes szerzők ugyan korlátozott normativitást látnak az elv mögött,¹⁷ az alapidokumentumnak tekinthető Charta is megfogalmazta a szubszidiaritás elvét: *„Általában a közfeladatokat lehetőleg az állampolgárokhoz legközelebb álló igazgatási szerveknek kell megvalósítaniuk. A feladatok más igazgatási szervekre történő átruházása a feladat természetétől, jellegétől, a hatékonysági és gazdaságossági követelményektől függ.”*¹⁸ Az Alaptörvény hatályba lépését követően a recentralizáció folyamata a lakosság közszolgáltatásokkal való ellátásában oly nagymértékű változásokat hozott, amely a helyi közügyek lényegi részét érintette. Így a decentralizáció és a szubszidiaritás elve a korábbiakhoz képest korlátozottabb mértékben érvényesül, például a jegyzőktől elvont, a kormányhivatalok által ellátott államigazgatási feladatok miatt.

Az vitathatatlan, hogy az önkormányzatiság korábbi érvényesülését a 2010-et követő időszak jogalkotása több ponton is kikezdte. Az utóbbi évek tendenciája, a centralizáció előretörése egyre több aspektusában érinti a helyi önkormányzatokat, ezen pedig a COVID-19 okozta veszélyhelyzeti jogalkotás is tovább rontott. Ezzel együtt az Alkotmánybíróság legújabb gyakorlata is hivatkozik még a korábbi elvekre. Változatlanul elutasítva ugyan az alapjogias megközelítést, de az önkormányzatiság értékének védelmét elismerve foglal állást a testület, alkotmányos követelményt is megfogalmazva arról, hogy az önkormányzatiság – bár törvényi szinten korlátozható – nem üresíthető ki.¹⁹

¹⁶ Kecskés 1999.

¹⁷ Chronowski 2005. 87.

¹⁸ Charta 4. cikk 3. pont

¹⁹ IV/839/2020. AB határozat

3. Az önkormányzati autonómia funkciórendszerként való megfogalmazása. Funkcióvesztés és az autonómiai kiüresítése. A kutatás vizsgálatának leszűkítése az autonómia egyes elemeire

A helyi önkormányzás jogát a számos értelmezési megoldás miatt nehezen határozhatjuk meg. Ugyanez a probléma rányomja a bélyegét a helyi önkormányzat fogalmának meghatározására is. A következőkben ahelyett, hogy egzakt fogalom meghatározására törekednék, a helyi önkormányzás egyes elemeinek meghatározására, és azoknak a dolgozat rendszerébe illesztésére törekszem, valamint arra, hogy az autonómia fogalmi elemeit rendezzem. Ehhez a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájának fogalmi rendszeréből indulok ki.

A helyi önkormányzás képlékenysége, fogalmi elemeinek változatossága a Charta felépítésében is látszik.²⁰ Ez a nagyfokú rugalmasságot biztosító rendszer nemcsak lehetőséget ad a helyi hagyományoknak és eltérő igazgatási rendszereknek való megfeleltetésre, hanem kijelöli a legfontosabb tartalmi elemeket is. Kijelöli a helyi önkormányzatról szóló rendelkezések helyét a nemzeti jogokban, valamint a helyi önkormányzás tartalmának alapvonalait, az azokat kiegészítő szabályokkal (mint pl. a helyi önkormányzatoknál foglalkoztatott tisztviselők alkalmazási feltételei) és a függetlenség garanciáival egyetemben.

A dokumentum által kirajzolt modell alapvetően a generálklauzulás önkormányzat-felfogás talaján áll. A Charta közvetlen érvényesíthetősége ugyan nem támogatott külön szankciórendszerrel,²¹ de a magyar jogba (és alkotmányos rendszerbe) implementálás után a tartalmi elemei lehetnek a vizsgálódás kiindulópontjai. Ezeket a tartalmi elemeket a magyar jogban a helyi közügyekbe tartozással lehet rokonértelművé tenni. A helyi önkormányzás további elemeiben annak az érvényesülése, hogy a helyi önkormányzat maga látja el, saját szervezetében (vagy legalább ráhatással) ezeket a feladatokat. Ennek a különböző formai vetületeit az önkormányzati autonómia fogalmával írom le, azzal a kitételrel, hogy az önkormányzati autonómia vizsgált értelmezése a tartalmi elemeket is meghatározza. Ezek közül elsődlegesen a szervezeti oldalra igyekszem koncentrálni.

3.1. A helyi közügy: az autonómia tartalmi oldala

Tomcsányi is megadja már a helyi közügy fogalmát, a „*helyi közügy is közügy, közfeladat, de olyan, amely elsősorban az illető helyi közületet, annak lakóit érdekli.*”²² Ez a fajta tömörség a jogállami szabályozás kapcsán már nem érvényesül, a helyi közügyek 1990-t követő fogalmát az Alkotmány és a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (a továbbiakban: Ötv.) rendelkezései, valamint az Alkotmánybíróság gyakorlata munkálta ki. A szabályozást a

²⁰ Siket 2017.

²¹ Szente 2014.

²² Tomcsányi 1926.

Charta által kialakított értékrendszer, valamint annak mielőbbi és teljes átültetése jellemezte, „az önkormányzatokra vonatkozó szabályozás lényegében alkotmányos szintre emelte a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájában foglalt önkormányzati jogosítványokat még azelőtt, hogy formálisan beépült volna a Charta a magyar jogba.”²³ Az Alkotmány generálklauzulás megfogalmazásán túl a helyi közügy fogalmát az Ötv. értelmezte és töltötte fel tartalommal, amelynek 1. § (2) bekezdése szerint a „helyi közügyek a lakosság közszolgáltatásokkal való ellátásához, a közhatalom önkormányzati típusú helyi gyakorlásához, valamint mindezek szervezeti, személyi és anyagi feltételeinek helyi megteremtéséhez kapcsolódnak”. Az Alkotmány 44/A. § (1) bekezdése szerint a helyi képviselő-testület önkormányzati ügyekben önállóan szabályoz és igazgat, döntése kizárólag törvényességi okból vizsgálható felül. Erre alapozva az Ötv. rögzítette a helyi közügyekben az önkormányzatok primátusát, és a törvényalkotó helyi közügynek minősülő feladatot csak kivételesen adhatott más állami szerv hatáskörébe.²⁴

A korábban már említett alapjogias szemlélet tartalmának alkotmánybírói újragondolása a helyi közügy fogalmát is érintette. A testület következetes gyakorlatává vált, hogy nem tartoznak a helyi közügyek körébe azok a kérdések, amelyeket a törvényalkotó közvetlenül vagy közvetve országos közüggé nyilvánított.²⁵ Az 55/2009. (V. 6.) AB határozatban, amely a helyi önkormányzatoknak és az államigazgatási alrendszernek egymáshoz való viszonyát is meghatározta, az Alkotmánybíróság a helyi közügyek kategorizálásának rendszerét is kialakította. Ennek alapján a helyi közügyek körébe tartozik mindaz, amely „kizárólag a település, a megye lakosságát érintik, és amelyekben az önkormányzat majdnem teljes döntési szabadsággal rendelkezik, szabadon dönt arról is, hogy vállalja-e a feladat ellátását, s ha igen, milyen módon oldja azt meg”, továbbá, azok az esetek, amikor „állami feladat ellátásáért való felelősséget, a hatásköröket a törvény megosztja a helyi önkormányzatok és a kormány között”, végül „amelyek intézése, a helyi önkormányzat működési területén élők körét meghaladó lakossági kört érint (ilyenek lehetnek pl. a főváros országos funkcióit figyelembe véve a fővárosi önkormányzat feladatai)”. Látható, hogy az Alkotmánybíróság is több szempont alapján vizsgálta a helyi közügy tartalmát, és ezek alapján számos, adott esetben az országos közügytől nehezen elhatárolható ügy is ide sorolandó. Erre jut Küpper is, amikor azt állítja, a helyi és az országos közügyek elválasztása problematikus, a két közügytípus határán egy széles "szürke zóna" húzódik, s csak esetről esetre végezhető el annak vizsgálata, mi tartozik az önkormányzatok hatáskörébe.²⁶

Az Alaptörvény rendelkezései új irányt szabtak az önkormányzatokra vonatkozó szabályozásnak, és így a helyi közügy fogalmának is. Az alapjogias szabályozással szakítva, az önkormányzatokra nézve az Alaptörvény keretszabályokat állapít meg, és feladat- és hatásköröként rendezi az szabályozás alapvonalait. Ezzel mintegy „leveszi a keresztvizet” a korábban lényegesen erősebb védelmi szinttel őrzött önkormányzati feladatokról. Az

²³ Nagy 2017.

²⁴ Nagy 2017.

²⁵ Ld. pl. 2/2001. (I. 17.) AB határozat, 36/2002. (VII. 19.) AB határozat, 109/2008. (IX. 26.) AB határozat.

²⁶ Küpper 2009. 1506–1507.

önkormányzatokat az államszervezet részeként, célhoz kötött autonómiaként definiálja.²⁷ Lényegi változás, hogy „nem deklarálja a törvény, hogy a helyi közügyekért elsődlegesen az önkormányzatok felelősek, s hogy helyi közügy csak kivételesen kerülhet más szerv hatáskörébe.”²⁸ A kötelező feladatok (ugyan példálózó jellegű) felsorolásával, valamint azok elsőbbségének kimondásával az önként vállalt feladatok finanszírozásával szemben átrendeződik a helyi közügy generálklauzulás megközelítésének értelmezése. Az önkormányzatokhoz tartozó helyi közügyek listája a korábbinál lényegesen szerényebb, s csak azért nem rövidebb, mert esetenként bagatell, sarkalatos törvényi formát nem igénylő feladatok (például helyi piacok) is felkerültek rá.²⁹ Elsősorban a területi önkormányzatokat tekintve a szabályozás az enumeratív modell irányába mozdult el.³⁰ A települési önkormányzatok továbbra is szabadon vállalhatnak önként feladatokat, de a szabályozási környezet (és kimondottan az önkormányzatok finanszírozása) nehezíti a helyi közügyek körének szabad alakítását. A kötelező feladatok ellátására merevebb kereteket szabhat a jogalkotó (vagy ahogy a gyakorlat is mutatja,³¹ gyakran maga rendezi át annak kereteit), az önkéntes vállalás lehetőségét pedig nehezíti. Az új önkormányzati törvényben is van utalás a helyi önkormányzás jogára, valamint formálisan érvényesülnek többek közt a Charta egyéb tartalmi és függetlenség garanciáira vonatkozó rendelkezései is.

3.2. Az önkormányzati autonómia elemei: a vizsgálat leszűkítése a szervezeti autonómiára

Az önkormányzatok tehát autonómiák, függetlenül a rájuk vonatkozó szabályozás mögött húzódó felfogástól és a pontos tartalmi elemeitől. A fogalom mögött azonban számos különböző értelmezés húzódhat meg, és nem is írható le egyetlen szempont figyelembevételével. A helyi autonómia vizsgálatára is támpontot adhat a Charta egyes rendelkezéseinek értelmezése, de ezzel együtt is számos különböző vizsgálati szempontot találhatunk a fogalom körüljárására. Az autonómia értékelése könnyen válhat szubjektív szempontok áldozatává, ugyanis nehéz minden értelmező számára elfogadható mércét alkotni hozzá. Számos megközelítés közül példaként Ladner és Keuffer tizenegy vizsgálati szempontot állapít meg, melyeket igyekeznek számszerűsíteni.³² Kutatásuk eleve az autonómia szerteágazó értelmezési megközelítéseit veszi alapul, a leírt indikátorok is széles skálán mozognak.

Kiemelt kérdéskör, hogy a helyi önkormányzatok formálisan mennyire autonómak, és van-e választásuk abban, milyen feladatokat látnak el. Ehhez kapcsolódik azoknak a funkcióknak (ellátott feladatoknak) a vizsgálata, ahol az önkormányzatok ténylegesen részt vesznek a szolgáltatások nyújtásában, akár saját pénzügyi forrásokból vagy saját szervezetük révén. (A

²⁷ Nagy 2017.

²⁸ Pálné Kovács 2016.

²⁹ Horváth M., 2014.

³⁰ Hoffman 2012.

³¹ Lásd az 5.3. fejezet

³² Ladner 2018.

kutatás azokat a feladatokat vette figyelembe, amelyeket tipikusan a helyi önkormányzatok látnak el Európában, mint az alapfokú oktatás, a szociális segítségnyújtás, az általános egészségügyi szolgáltatások, a területük feletti rendelkezés, a helyi tömegközlekedés, a lakhatás, és a helyi rendészet³³). Ehhez kapcsolódó szempontként vizsgálták azt is, hogy az önkormányzatoknak milyen befolyása van a feladatok ellátásának módjára.

A következő vizsgált csoport a pénzügyi autonómia, ezen belül az adóztatás képességét vizsgálták, azt, hogy milyen a feltétel nélküli támogatások aránya az önkormányzatok finanszírozásában, továbbá a saját bevételek arányát, valamint a hitelfelvétel jogát, illetve annak korlátait. Ezeken felül pedig az önkormányzatok szervezeti autonómiáját, ideértve a képviselőkre vonatkozó választási rendszerét is, valamint az autonómia alkotmányban vagy egyébként jogban garantált kikényszeríthetőségét, a törvényességi felügyelet mértékét, és azt, hogy az önkormányzatok milyen mértékben vannak bevonva az őket érintő döntéshozatalba, milyen érdekképviselői eszközökkel rendelkeznek.

A jelen vizsgálat szempontjából a helyi közügy fogalmához köthető szempontokon túl a szervezeti autonómiára, valamint a feladatellátás módjára vonatkozó vizsgálati indikátorokat emelem ki. Ezek azok, amelyek a jogtudomány és közigazgatás-tudomány módszereivel, alapvetően a szabályozási környezet empirikus vizsgálatával és az ahhoz kapcsolódó metajurisztikus kitekintésekkel vizsgálhatóak. Az első pontban összegyűjtött szempontok nagyrészt tartalmi kérdések, a helyi közügybe tartozással kapcsolatosak a magyar jogban. Ezek a később bemutatandó jogszerűségi vizsgálat alapján előkérdésként dőlnek el. A pénzügyi vonatkozású elemek vizsgálatára – jelen tanulmány keretei között – nem térek ki érdemben. Az utóbbi kiemelten fontos lehet az igazgatási kapacitásra vonatkozó vizsgálat során.

Az Alaptörvény, valamint az ahhoz kapcsolódó szabályozás érintette a szervezeti autonómia területét is. Ezt az önkormányzatok alkotmányos rendszerben betöltött pozíciójának változása is előre vetíti, ugyanis az önkormányzati feladatok szabadabb elvonása a szervezet kialakítására is hatással lesz. Az Alaptörvény 32. cikke ugyan rögzíti az önkormányzatok szervezetalakítási szabadságát, de ennek a szabadságnak a terjedelme – ahogyan a korábbi szabályozásban is – a „*törvény keretei között*” kitételrel szűkített. A kitétel a korábbi szabályozás szellemével is összhangban áll, a német szabályozás megoldására hajaz.³⁴ Ez a korlátozhatóság továbbra is összhangban áll a Charta rendelkezéseivel: elismeri az önkormányzati jogok korlátozását, de megkívánja az arányosságot, valamint azt, hogy alkotmányban vagy törvényben korlátozzák ezeket a jogokat.³⁵

A szervezet szabad kialakításának joga a feladatellátásra vonatkozó szabályokon keresztül is kifejeződik. Az önkormányzati hatáskörben maradt feladatok ellátásában is csökkent, az önkormányzatok mozgásteret. Kilépve az Alaptörvény keretei közül, az Möt. rendelkezései alapján jogszabály a feladattelepítéssel egyidejűleg meghatározhatja a feladatok ellátásának minimális szakmai, személyi stb. feltételeit, illetve ellenőrzéshez kötheti a feladatátvállalás kérdésében kötelezően megkötendő megállapodásokat. Az ezzel kapcsolatos előzetes

³³ Ladner 2018. 11.

³⁴ Hoffman 2010.

³⁵ Nagy 2017.

tudományos álláspont kedvező volt,³⁶ ugyanakkor azt már egyértelműen a mérlegelési mozgástér indokolatlan, illetve korlátlan szűkítésének lehet tekinteni, hogy törvény a feladatellátás szervezeti formáját kötelezően meghatározhatja. Ugyanígy vélekedett Sente Zoltán: „a lehetőség mégis lényegesen korlátozza a helyi autonómiát, hiszen annak épp az az egyik inherens jellemzője, hogy az önkormányzatok maguk dönthetik el, hogy egyébként kötelező feladataikat milyen módon teljesítik.”³⁷ Ez a meghatározottság azért is fontos, mert a helyi-területi szint az államigazgatási feladatok és hatáskörök szétpontosításának terepe. Nem egyszerűen szervezési technika, mivel összekapcsolódik az állami szerepek kiterjedésével és a kormányzatokon belüli munkamegosztással.³⁸ Tehát az, hogy a helyi önkormányzatok milyen rugalmasan alakíthatják ki a feladataik ellátásához szükséges kereteket, a feladatellátás hatékonyságán túl a saját legitimitásuk szempontjából is kiemelkedően fontos kérdéskör.

3.3. Egy lehetséges irány: az igazgatási kapacitás vizsgálata

Sem a helyi közügyek, sem a megvalósítás mögött húzódó szervezeti szabadság nem ítélt meg abszolút értelemben. Ezek elvonásánál, teljes megszűnésénél lényegesen gyakoribb a kiüresedésük, részben ez indokolhatja azt is, hogy az Alkotmánybíróság a kiüresítési mércét³⁹ alkalmazza annak megítélésékor, amikor a helyi önkormányzatok védett hatáskörsoportjait veszélyeztető korlátozást vizsgál. Ennek a kiüresítésnek lehet mércéje az igazgatási kapacitás (*administrative capacity*) fogalma, pontosabban az igazgatási kapacitás csökkenésének vizsgálata.

Az igazgatási kapacitás vizsgálatával számos szerző foglalkozik,⁴⁰ de alapvetően nem áll a jogtudományi kutatás középpontjában. Arra azonban, hogy a vizsgált szervezet kapacitásainak gyengülése hogyan mutatható ki, már kevesebb szerzőnél találunk utalást. A folyamat kutatásának aktualitását adta az utóbbi időben az angolszász irodalomban például a Trump-adminisztráció *agency* típusú szerveket érintő tevékenysége, vagy a koronavírus világvárvány kezelésével kapcsolatban a brit National Health Service hatékonyságának vizsgálata.⁴¹ Utóbbi esetében érdekesség, hogy az autonómiákat és igazgatási kapacitásokat érintően a hazaitól eltérő trendek is megfigyelhetők: a hatékonyság növelésének ígéréssel az NHS feladatainak egy részét a helyi önkormányzatokhoz telepítette a brit jogalkotó, amivel gyengítette az egészségügyi szervezet reagálóképességét.⁴² A vizsgálat szempontjából számításba kell venni, hogy a fent hivatkozott gyakorlat alapvetően nem a helyi önkormányzatokra, hanem az államigazgatási szervekre vonatkozóan vizsgálja az igazgatási

³⁶ Pálné Kovács 2016.

³⁷ Sente, 2012.

³⁸ Horváth M., 2012.

³⁹ Így nevezi el pl. a IV/839/2020. AB határozat indokolása

⁴⁰ Lásd pl. Christensen, R. K., and B. Gazley. 2008. Capacity for public administration: Analysis of meaning and measurement. *Public Administration and Development: The International Journal of Management Research and Practice* 28 (4), 265–79.; Wu, X., M. Ramesh, and M. Howlett. 2015. Policy capacity: A conceptual framework for understanding policy competences and capabilities. *Policy and Society* 34 (3–4): 165–71.

⁴¹ Kirchhelle 2020.

⁴² Ansell et al. 2021.

kapacitás csökkenését, de ennek az értékelése a helyi önkormányzatok esetében is releváns lehet.

Ahhoz, hogy az igazgatási kapacitás vizsgálatába bocsátkozzunk, számos szempontot kell megnéznünk. Az igazgatási kapacitás meglétének alapfeltétele a megfelelően képzett személyzet, a feladat ellátásához szükséges infrastruktúra megléte, a megfelelő szervezési folyamatok biztosítása, valamint mindezek stabil pénzügyi fedezete. Általában elmondható, hogy a kapacitás kialakulásához szükséges a jó gyakorlatok kifejlődéséhez szükséges idő is, a hatékony működés gyakran támaszkodik helyben meglévő tudásra, szervezeti kultúrára, a feladatot ellátók informális hálózati kapacitásaira.⁴³ Hasonlókat állapít meg a magyar önkormányzati rendszer elemzésekor a magyar irodalom is. A megyei önkormányzatok átszervezése kapcsán pl. Pálné Kovács Ilona állapítja meg, hogy azok a kapacitásai alapján megoldhatatlan új feladatokat kaptak, azok ellátására „*csak aránytalan pénzügyi, szervezeti, személyi ráfordításokkal tehetők alkalmassá*”.⁴⁴

Az igazgatási kapacitás szempontrendszere összekapcsolható az autonómia alapfeltételeinek tekintett pénzügyi és szervezeti kérdésekkel. A fent leírt karakterisztikák érvényesüléséhez, valamint azoknak a kellő mértékű organikus kialakulásához az igazgatási szervezet viszonylagos stabilitása, rugalmas, az ellátandó feladatokhoz illeszkedő kialakításának lehetősége, valamint mindezek stabil anyagi fedezete szükséges. Az a tény, hogy az igazgatási kapacitás vizsgálata során az informális tudás, a szervezeti kultúra, valamint a jó gyakorlatok kialakulása is vizsgálati szempont lehet, aláhúzza az önkormányzati szervezetek egyik előnyét, a helyi innováció lehetőségét és a jó gyakorlatok kialakításának és megosztásának viszonylagos könnyebbségét az autonómiával nem rendelkező (államigazgatási) szervekkel szemben. Az igazgatási kapacitás vizsgálatánál tehát szempont lehet a szervezet autonómiájával való összevetés, vagyis, hogy mennyiben segíti az autonómia a kapacitások kialakulását. Ugyanígy, a megfordított vizsgálat is eredményeket hozhat: vajon az autonómia megléte mennyiben segíti elő az igazgatási kapacitások fejlődését?

3.4. Autonómia a közügyek ellátásában, mint alkotmányos érték

Tehát egy szervezet autonómiája, legyen az helyi önkormányzat, vagy a közigazgatási intézményrendszer más eleme, általában valamilyen alkotmányos érték megjelenítése. Ennek alapja, hogy a többségi hatalomgyakorlás az alkotmányosság jelenlegi felfogása alapján nem lehet korlátlan. Az alkotmány maga határoz meg olyan határokat, melyek a többségi hatalmat gyakorló számára is áthatolhatatlanok. Ezt a szempontot Győrfi Tamás is kiemeli, mikor azt írja, hogy „*a többségi elv ugyanis maga is igazolásra szorul, s a kisebbség számára csak úgy elfogadható, ha a legfontosabb döntéseket nem a többségi elv játékszabályai szerint hozzák*”.⁴⁵ Ugyan erre plasztikus példa az alapjogok rendszere, de a többségi hatalom

⁴³ Ansell et al. 2021.

⁴⁴ Pálné Kovács 2016.

⁴⁵ Győrfi, 1996. 73.

korlátjának tekinthető többek között az önkormányzati rendszer is. Kérdés az, hogy ennek a hatalmi korlátnak mi a jellegadó eleme: az önkormányzat vagy az autonóm ellátás? Ha az utóbbi, akkor ugyan elismerjük azt, hogy az önkormányzatiság nem öncél, de deklaráljuk azt is, hogy az autonóm formában ellátott feladatok önmagukban igényelnek bizonyos alkotmányos védelmet.

4. Zárszó helyett: az autonómia-funkciórendszer gyengülésével kapcsolatos alkotmányos aggályok, valamint a védelméhez szükséges jogi garanciák

Összegezve a korábbiakat: a helyi önkormányzatok autonómiájának alapja önmagában védendő funkciórendszer, és ezt a rendszert a kifejezett alkotmányos értéke miatt védelem illeti meg, ezért szükséges megtalálnunk azokat a garanciákat, amelyek ennek a biztosítását szolgálják. Ennek a vizsgálatára csak egy vetületből, a szervezeti autonómia oldaláról tesztek kísérletet.

A hatalommegosztási és jogállamisági szerep megőrzéséhez garanciák kiépítése szükséges az autonóm funkciók elvonása vagy gyengítése esetén. A funkciók átrendezése nem járhat az autonómia olyan jellegű meggyengítésével, amivel az önkormányzat elveszítené a betöltött szerepét. Az autonóm funkciók elvonása végső soron a szervezetalakítási szabadság korlátjaként értelmezhető. Ha az önkormányzati funkciórendszer egyes, az autonómia biztosítása szempontjából fontos elemeit emeli ki a jogalkotó, akkor az adott funkció további ellátásához – vagyis a feladat megvalósításához – azt kell biztosítani, hogy az továbbra is alkalmas legyen eredeti rendeltetése ellátására.

Ha az önkormányzati funkciórendszer egyes, az autonómia biztosítása szempontjából fontos elemeit vonja el a jogalkotó, akkor két mérce szerint kell, hogy megfeleljen az alkotmányosság mércéjének. Egyrészt biztosítani kell, hogy az önkormányzat autonómiája nem üresedik ki (melyet a meglévő, kiüresítési mérce alapján az Alkotmánybíróság vizsgál), vagyis az autonóm szerv továbbra is érdemi autonómiával működik. Másrészt vizsgálni kell azt, hogy az érintett és az autonómia lényegi eleméhez kapcsolódó funkció további ellátásához (vagyis a gyakorlatban az érintett közfeladat megvalósításához) rendelkezésre állnak-e azok a garanciák, amelyek biztosítják, hogy a funkció is továbbra is betölti az alkotmányos szerepét, vagyis a hatalomkoncentráció gátjaként szolgál.

Ennek vizsgálatához felállítható egy teszt: ha az elvont funkció alapvetően helyi közügy, és érinti az autonómia egyes elemeit (a vizsgálat szempontjából a szervezeti autonómia bír relevanciával), azokat vagy elvonja, vagy olyan mértékben csorbítja, hogy funkciójuk ellátására tovább nem lesznek alkalmasak, akkor a feladat további ellátásához biztosítani kell a jogállamiságban betöltött szerep érvényesüléséhez szükséges minimális (szervezeti) garanciákat. Vagyis, ha az elvont feladat az önkormányzati autonómiát szolgálta, akkor az elvonás után is el kell tudnia látnia az egyensúlyok rendszerében betöltött szerepét.

De kérdésként merülhet fel, vajon tényleg megállapítható-e ez a követelményrendszer nem csak az autonóm önkormányzat, hanem a funkció irányában is? Az önkormányzatiság, a helyi

önkormányzat, és az autonómia sem egzakt fogalmak, a különböző értelmezések között nehéz megtalálni, melyek a valóban lényegi, az önkormányzati autonómiát tartalommal kitöltő fogalmak. Annak a – a helyi közügyek fogalmának tartalmi szűrőjén, illetve az autonómia kritériumainak való megfelelés vizsgálata után történő – meghatározása, hogy melyek a ténylegesen alkotmányos értéket hordozó részelemek. Ha igen, akkor ezekhez lehet rendelni az alkotmányos védelmet. Ebben az esetben a korlát viszont nemcsak az önkormányzatok szabadságának a védelme lesz, hanem kimondható, hogy az új szabályozásban a funkciókat is védelemben kell részesíteni. Ez utóbbi esetben figyelemmel kell lenni arra is, hogy a funkció ellátásának az autonómiája, mint érték ne sérüljön, illetve szűnjön meg. Ez pedig – ha tehető egyenlőség a korábbi és új autonómia-szint közé – a törvényhozó, illetve adott esetben a Kormány szervezetalakítási szabadságának korlátjaként fog funkcionálni. Ilyen funkcióátrendezésre akkor kerülhet sor, ha az új szabályozás biztosítja a kellően autonóm feladatellátást, ehhez pedig valószínűleg az ellátás szervezeti formájának autonómiáján keresztül vezet az út.

Az Alkotmánybíróság mostani gyakorlata a fenti értelmezéssel nincs összhangban. Az 3180/2018. (VI. 8.) AB határozatban például rögzíti az önkormányzatok tulajdonhoz való jogára nézve, hogy az állam és az önkormányzat viszonyában az önkormányzat vagyont (és általában a nemzeti vagyont) tekintve a feladathoz kötöttség érvényesül, ami az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdése szerinti általános tulajdonhoz való jog közérdekű korlátja. Az Alaptörvénynek a döntésben hivatkozott rendelkezései együttes értelmezéséből az Alkotmánybíróság érvelése szerint az következik, hogy valamely korábban önkormányzati feladat- és hatáskör állami feladattá válása lehetővé teszi az adott feladat ellátását szolgáló önkormányzati vagyontárgyakra nézve az önkormányzatok tulajdonhoz való jogának állami korlátozását. Ebben az értelmezésben nem szól arról, hogy az elvont funkció (vagy az azt szolgáló vagyont) bármilyen megkülönböztetett védelmet élvezne.

Felhasznált irodalom

Ansell, Christopher. K. et al. (2021): The Loss of Capacity in Public Organizations: A Public Administration Challenge, Perspectives on Public Management and Governance. (February). doi: 10.1093/ppmgov/gvaa025. (2021. 07.05)

Bibó, István (1986a): A koalíció egyensúlya és az önkormányzati választások. In: Válogatott tanulmányok. 1945-1949. Budapest: Magvető Kiadó

Bibó, István (1986b): Az államhatalmak elválasztása egykor és most. In: Válogatott tanulmányok. 1945-1949. Budapest, Magvető Kiadó

Chronowski, Nóra (2005): Integrálódó alkotmányjog. Budapest – Pécs, Dialóg Campus

Constant, Benjamin (1862): Az alkotmányos politika tana. Fordította Perlaky, Sándor. Pest, Trattner-Károlyi Nyomda

Crawford, Colin (1992) European influence on local self- government? *Local Government Studies*, (1)

Fábián, Adrián (2016): A helyi önkormányzat (nem jogi) fogalmáról. *Új Magyar Közigazgatás*, (4)

Györfi, Tamás (1996): Az Alkotmánybíróság politikai szerepe. *Politikatudományi Szemle*, (4)

Hoffman, István (2010): Néhány gondolat a helyi közügy fogalmának értelmezéséről. *Közjogi Szemle*, (4)

Hoffman, István (2012): Modellváltás a megyei önkormányzatok feladat- és hatásköreinek meghatározásában: generálklauzula helyett enumeráció? *Közjogi Szemle*, (2)

Hoffman, István (2014): Gondolatok a 21. századi önkormányzati jog fontosabb intézményeiről és modelljeiről – A nyugati demokráciák és Magyarország szabályozásainak, valamint azok változásainak tükrében. Budapest, ELTE Eötvös Kiadó

Horváth M., Tamás (2014): Átváltozás (Az önkormányzatok kétharmados törvényi szabályozása, 2010–2014). *Új Magyar Közigazgatás* (1)

Horváth M., Tamás (2012): Kiszervezés – visszaszervezés: a helyi közszektor változása. *Fundamentum* (2)

Kecskés, László. (1999): EK-jog és jogharmonizáció. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó

Kirchhelle, Claas (2020): Giants On Clay Feet – COVID-19, infection control, and public health laboratory networks in England, the US, and (West-)Germany (1945-2020), SocArXiv. doi: 10.31235/osf.io/uv57t. (2021. 07.05)

Küpper, Herbert (2009): A helyi önkormányzás joga. In: Jakab, András: Az Alkotmány kommentárja. Budapest, Századvég Kiadó

Ladner, Andreas – Keuffer, Nicolas (2018): Creating an index of local autonomy – theoretical, conceptual, and empirical issues. *Regional and Federal Studies*

Nagy, Marianna (2017): A helyi-területi önkormányzatok és az Alaptörvény. *Közjogi Szemle* (4)

Pálné Kovács, Ilona (2016): Modellváltás a magyar önkormányzati rendszerben. In: Jakab, András, Gajduschek, György: *A magyar jogrendszer állapota*. Budapest, MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont, Jogtudományi Intézet

Patyi, András (2013): Gondolatok a magyar helyi önkormányzati rendszer általános szabályairól. In: Szoboszlai-Kiss, Katalin: *Tanulmányok a 70 éves Bihari Mihály tiszteletére*. Győr, Universitas-Győr Nonprofit Kft.

Siket, Judit (2017): A helyi, területi önkormányzatok közigazgatási autonómiája Magyarországon: Történeti és nemzetközi kitekintéssel, figyelemmel a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájára. PhD értekezés, Szeged <http://doktori.bibl.u-szeged.hu/id/eprint/3950/>

Szente, Zoltán (2012): Az önkormányzati rendszer átalakítása. *Fundamentum* (2)

Szente, Zoltán (2014): Az Európai Önkormányzati Charta végrehajtásának monitoringja az Európa Tanács gyakorlatában. *Új Magyar Közigazgatás* (1)

Tomcsányi, Móric (1926): A magyar közigazgatási jog alapintézményei. Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda

Váczi, Péter (2010): Alkotmányos korlátok a közigazgatás szervezete és működése felett. *De iurisprudentia et iure publico – Jog- és politikatudományi folyóirat* (1)

AUTONOMY OF LOCAL GOVERNMENTS AND ITS IMPACT ON ORGANIZATIONAL FREEDOM

Municipalities play an essential role in a well-functioning state organization: acting as a counterpoint to the legislature and the executive branch in the system of checks and balances and being a fundamental organizational level that most enforces the principle of subsidiarity. The autonomy of local governments is a constitutional value, and as such, must be enforced regardless of whether we think of local governments as local extensions of the state or independent entities independent of the central will. Suppose legislation threatens some aspects of the system of local government functions that are important for ensuring autonomy. In that case, it must be ensured that the autonomy of the local government is not hollowed out (which is already examined by the Constitutional Court of Hungary). Moreover, it is also necessary to investigate if there are guarantees in place for the further performance of the threatened function, which ensures that the function continues to fulfill its constitutional role and serves as a barrier to the concentration of power. The study aims to shed light on the theoretical framework in which this thesis can be examined regarding the organizational freedom of both local governments and the central authority.

TOMBOR CSABA

Pénzügyi Jogi Tanszék

Témavezető: dr. Kecő Gábor PhD, egyetemi adjunktus

AZ ADÓ MEGFIZETÉSÉRE KÖTELEZÉS – A JOGINTÉZMÉNY ALAPJAINAK ÉS FOGALMI ÖSSZETEVŐINEK FEJLŐDÉSE AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG ÉS A KÚRIA DÖNTÉSEIBEN

I. Bevezetés

Doktori kutatásom középpontjában az adó megfizetésére kötelezett személy jogállásának adójogi kérdései állnak. Az adó megfizetésére kötelezésre a mindenkor hatályos hazai szabályozás szerint abban az esetben kerülhet sor, ha a következő három feltétel egyszerre teljesül:

- 1) az adózó az esedékes adót nem fizette meg és
- 2) azt tőle nem lehet behajtani,
- 3) határozattal¹

az adó megfizetésére kötelezhető az adózótól eltérő más személy, akivel szemben a jogszabályban meghatározott speciális feltételek is fennállnak.² Az előbbi három feltétel képezi együttesen a tárgyi feltételek körét, az adó megfizetésére kötelezett személyek pedig az őket érintő különleges többletfeltételekkel együtt az alanyi feltételek csoportját alkotják.

Az adóeljárásokra vonatkozó releváns jogszabályi rendelkezések alapján az adó megfizetésére kötelezett személy nem minősül adózónak, habár azonos jogosultságok illetik meg a vele szemben folytatott adóigazgatási eljárásban, mint az adózót. Az elmúlt évek során komoly jogértelmezési feladatot jelentett az, hogy az adó megfizetésére kötelezett személyt megillető jogorvoslati jog terjedelmét meghatározzák. Az Art. I. és az Art. II. releváns rendelkezéseihez kapcsolódó korábbi bírósági gyakorlat értelmében az adó megfizetésére kötelezett a vele szemben hozott, az adózó tartozásának megfizetésére kötelező határozat ellen benyújtott fellebbezésében csupán korlátozott, az

¹ Megjegyzendő, hogy e három feltétel a sorszámozással azonosan, időbeli sorban is egymást kell, hogy kövesse.

² Vö: adózás rendjéről szóló 1990. évi XCI. törvény (a továbbiakban: Art. I.) 25. § (2) bekezdés; az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény (a továbbiakban: Art. II.) 35. § (2) bekezdés; az adózás rendjéről szóló 2017. évi CL. törvény (a továbbiakban: Art. III.) 59. § (1) bekezdés. A hármas feltételrendszer strukturális meghatározáshoz a Simon István és Kecő Gábor által korábban leírtakat vettem alapul. Simon 2021. 37.; Kecő 2019. 116-117.

adózóval szembeni megállapítások jogalapját és összecszerúségét nem érintő jogorvoslatot gyakorolhatott. E bírósági jogértelmezésen az Alkotmánybíróság 2013-tól kezdve alapjaiban változtatott: a taláros testület ugyanis döntéseiben alkotmányos követelményként kimondta, hogy az adó megfizetésére gazdasági társaság helytállni köteles tagjaként, illetve örökösként kötelezett személyeket teljes körű jogorvoslati jog illeti meg az adózó tartozását eredményező jogalap, illetve a tartozás összecszerúségét illetően is.³ A 22/2017. (IX.11.) AB határozat azonban még ennél az értelmezésnél is tovább ment, és világosan rögzítette, hogy az adó megfizetésére kötelezett személy jogainak gyakorlását már az adózóval szemben folytatott adóigazgatási eljárásban biztosítani szükséges. E megállapítások pedig felvetik azt a kérdést, hogy az adó megfizetésére kötelezett személy jogállása valóban élesen elkülönül-e az adózótól, vagy éppen ellenkezőleg, már „kvázi adózó”-nak tekintendő-e. Ez azért problematikus, mert az alkotmánybírósági gyakorlat szemben áll a normaszövegben foglalt rendelkezésekkel. A kutatásaim során ennek a rendkívül összetett ellentétnek a feloldására keresek megoldást.

Jelen tanulmányomban viszont a doktori kutatásomnak csupán szűk szeletével, pontosabban annak kiindulópontjával foglalkozom. Az adó megfizetésére kötelezés intézménye ugyanis önmagában komoly elméleti vizsgálódást érdemel, annak célját, fogalmi összetevőit érintően. Tanulmányom célja, hogy bemutassa, milyen okokból került be ez a jogintézmény a magyar adójogba, illetve elemezze a tárgyi feltételek joggyakorlat által kimunkált fogalmait. Utóbbiak a Kúria határozatainak következtében még az elmúlt években is jelentős mértékben formálódtak.

Tanulmányomban elsőként bemutatom az adó megfizetésére kötelezés jogintézményének célját, funkcióját. Ennek során az Alkotmánybíróság döntései alapján kitérek arra is, hogy a jogérvényesítés közigazgatási útra való terelése miként hat ki az esetleges polgári jogi úton való igényérvényesítés lehetőségére. Megvizsgálom azt is, hogy a feltételek fennállása esetén kötelező-e alkalmazni a jogintézményt. Másodikként az adó megfizetésére kötelezés tárgyi feltételeinek tartalmát tárgyalom. E körben külön-külön kitérek a három fogalmi elem pontos tartalmi meghatározására, a releváns bírósági joggyakorlat segítségül hívásával.

II. Az adó megfizetésére kötelezés jogintézmények jellemzői

1. A jogintézmény célja és funkciója

Az adózásban az egyik fő adókötelezettséget az eljárási értelemben vett adófizetési kötelezettség képezi. Ez azt jelenti, hogy az adót fő szabály szerint az eljárási

³ Ld: 2/2013. (I.23.) AB határozat; 9/2013. (III.6.) AB határozat; 20/2015. (VI. 16.) AB határozat

jogszabályban meghatározott személynek (adózó), a jogszabályban meghatározott időpontban kell megfizetnie.⁴ Az adót tehát elsősorban annak kell megfizetnie, akinek az adókötelezettségét a jogszabály előírta.⁵

A probléma abban az esetben merül fel, amennyiben az adó megfizetésére elsődlegesen kötelezett adózó nem vagy nem megfelelően tesz eleget az adófizetési kötelezettségének. Ekkor az adóhatóság a követelése érvényesítése érdekében végrehajtást folytat le. Ennek eredménytelensége esetén – az adó megfizetésére kötelezés jogintézményének hiányában –, az adóhatóság előtt mindössze annak lehetősége állna fenn, hogy a mögöttes felelőssel szemben polgári jogi úton érvényesíthesse követelését, amennyiben annak a feltételei fennállnának. Így például, ha az adózó egy másik személlyel ajándékozás útján fedezetelvonást valósítana meg, az adóhatóság az ügylet hatálytalanságának megállapítását kérhetné a polgári ügyekben hatáskörrel rendelkező bíróságtól, valamint a másik személy (szerző fél) így megszerzett vagyonából kereshetne kielégítést is.⁶

A jogalkotó felismerte az ilyen jogérvényesítés nehézségeit, és ennek kiküszöbölésére vezette be már az első adóeljárást szabályozó jogszabályban, az Art. I.-ben az adó megfizetésére kötelezés jogintézményét. E szabályozás alapjai, az I. pontban már említettek szerint, lényegében azóta is változatlan formában kerültek át a későbbiekben hatályos Art. II.-be, illetve Art. III.-ba is.

A hatósági úton való igényérvényesítést szolgáló jogintézmény bevezetésének célja tehát *„a tartozás behajthatóságának növelése azáltal, hogy a tartozás tekintetében új fedezet jelenik meg, hiszen megtöbbszöröződik a kötelezettség teljesítéséért felelős személyek száma, és megnő a követelést biztosító vagyon is.”*⁷

Érdekes módon azonban a jogalkotó a jogintézmény bevezetésének okát nem az Art. I.-hez fűzött miniszteri indokolásban, hanem az Art. II.-t érintő egyik törvénymódosításhoz fűzött miniszteri indokolásban foglalta össze szabatosan. Eszerint *„a jogalkotói szándék az adóeljárás alanyi körének célszerűségi szempontokból történő bővítése volt, vagyis, a peres úton való igényérvényesítés lehetősége mellett az APEH számára annak biztosítása, hogy az adóeljárásban kötelezhessen a mögöttesen felelős személyeket a tartozás megfizetésére.”*⁸ A Mód tv. I. miniszteri indokolásának ismeretében könnyen megállapítható, hogy az adó megfizetésre kötelezés intézményének funkciója abban ragadható meg, hogy az adóhatóság a hosszadalmas és költséges polgári peres eljárás helyett így a hatékonyabb adóigazgatási eljárásban

⁴ A jelenleg hatályos hazai szabályozás: Art. III. 59. § (1) bekezdés és 62. §.

⁵ Kovács 2017. 59. §

⁶ Ld. Polgári törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény 6:120. §

⁷ Szabó 2017. 50.

⁸ Az APEH-nek a felszámolás alatt álló szervezetekkel szemben fennálló, a központi költségvetést, az elkülönített állami pénzalapokat, illetve a Nyugdíjbiztosítási és az Egészségbiztosítási Alapot megillető követeléseivel kapcsolatos engedményezési joga gyakorlására, valamint a követelések érvényesítésének intézményrendszerére vonatkozó jogszabályok módosításáról szóló 2005. évi LVI. törvény (a továbbiakban: Mód tv. I.) 2.§-ához fűzött miniszteri indokolás.

érvényesítheti a követelését a helytállásra kötelezettekkel, mögöttes felelősökkel szemben. Ezáltal az adóhatóság a közpénzek eredményes behajtására komoly jogi eszközt „kapott” amellelt, hogy ezzel egyidejűleg az adó megfizetésére kötelezett személyt lényegében valamennyi adózói joggal felruházták.⁹

Bár a módosított Art. II. explicit módon megfogalmazza azt, hogy az adóhatóság a közigazgatási hatósági út mellett polgári peres úton is érvényesítheti azt a követelését, amelyet az adó megfizetésre való kötelezés körében akár érvényesíthetne is, ezt az Alkotmánybíróság már közel sem találta ilyen egyértelműnek, ahogyan az alábbiak erre rámutatnak.

2. Hatósági úton való jogérvényesítés kontra polgári úton történő igényérvényesítés?

Az adózót terhelő fizetési kötelezettség érvényesítésével kapcsolatos jogértelmezési viták kiindulópontját a 2/2004. Polgári jogegységi határozat (a továbbiakban: Jogegységi Határozat) jelentette. Ez rögzítette, hogy az adóhatóság nem rendelkezhet saját belátása szerint szabadon arról, hogy az adózót illetően fennálló adótartozást először polgári jogi úton érvényesíti. Az egykori Legfelsőbb Bíróság a Jogegységi Határozat indokolásában leszögezte, ahhoz, hogy egy adóhatósági követelés engedményezésére kerülhessen, azt meg kell előznie az adó megfizetésére kötelezett személlyel szemben lefolytatandó adóhatósági eljárásnak.¹⁰ Ezzel lényegében deklarálta, hogy az adóhatóságnak a helytállásra kötelezettel, mögöttes felelőssel szemben mindenekelőtt adóigazgatási eljárási úton szükséges érvényesítenie azt a követelését, amit az alapügyben az adózóval szemben nem sikerült.¹¹

A jogalkotó lényegében a Jogegységi Határozatra tekintettel, tulajdonképpen azzal szemben módosította a szabályozást azzal a tartalommal, hogy az adó megfizetésére kötelező határozat hiánya nem zárja ki az adózóval szemben fennálló követelés peres vagy nemperes eljárásban történő érvényesítését.¹²

Ezt követően az Alkotmánybíróság két döntésében is vizsgálta az adózóval szemben megállapított, de nem teljesített fizetési kötelezettség érvényesíthetőségének kérdését.

Elsőként az egyedi bírói kezdeményezésekre indult normakontroll eljárások folytán meghozott 3/2014. (I.21.) AB határozatában (a továbbiakban: Abh1.) foglalt állást a

⁹ Kecső 2019. 115.

¹⁰ Jogegységi Határozat IV.5. pontja.

¹¹ E körben rámutatott arra, hogy az engedményezés jogintézmények alapja az, hogy fennáll egy alapjogviszony és kizárólag az alanyi oldalon (engedményező–engedményes) következik be változás. Mivel a Jogegységi Határozat alapját képező ügy esetén hiányzott a külön határozatban való adó megfizetésére kötelezés, ezért maga a jogviszony sem létezett, ami az engedményezés tárgya lehetett volna. Jogegységi Határozat IV. 4. és 5. pontjai.

¹² E szabályozást a Mód tv. I. 2. §-a iktatta be az Art. II. 35. § (3) bekezdésébe, 2005. július 10-i hatállyal.

párhuzamos, választható jogérvényesítésről.¹³ Az Alkotmánybíróság széles körben vizsgálta az Art. II. 35. § (3) bekezdésében foglalt rendelkezések Alaptörvénnyel való összehangját, az általános jogellenes diszkriminációtilalom, illetve a tisztességes eljáráshoz való jog szempontjából.¹⁴ Ezt egyfelől a szükségességi-arányossági teszt mentén végezte el, az Alaptörvényben foglalt jogorvoslati jog és a tisztességes eljáráshoz való jog részét képező, törvényes bíróhoz való jog érintettsége okán.¹⁵ Döntésben megállapította a vitatott jogszabályi rendelkezések szükségességének hiányát.¹⁶

Másfelől vizsgálta a megkülönböztetést tartalmazó vitatott rendelkezések alkotmányosságát az észszerűségi teszt követelménye szempontjából is. Erről azt állapította meg, hogy a megkülönböztetésnek nem volt tárgyilagos mérlegelés szerinti észszerű indoka, mivel az adóhatóság önkényesen választhatott a rendelkezésére álló hatósági és polgári jogi jogérvényesítés lehetősége közül.¹⁷ Utalt arra is, hogy a diszkrecionális hatósági döntés lehetősége miatt, a bizonytalanság következtében mind a tisztességes hatósági, mind a tisztességhöz bírósági eljáráshoz való alapjog sérelme is megállapítható volt.¹⁸ Mindezek alapján az Art. II. 35. § (3) bekezdését alaptörvényellenes ítélte és megsemmisítette.¹⁹

Másodikként a 3264/2014. (XI.4.) AB határozat (a továbbiakban: Abh2.) foglalkozott az adóhatósági követelések érvényesítésére nyitva álló két út kérdésével. Ez lényegében az Abh1.-ben foglaltakat erősítette meg, másik irányból megközelítve. Az Alkotmánybíróságnak ugyanis nem az adó megfizetésére kötelezettek, hanem az engedményesek oldaláról kellett vizsgálnia a hatósági és a polgári jogi igényérvényesítés egymáshoz való viszonyát.²⁰

¹³ Az indítványozó bíróságok arra az álláspontra helyezkedtek, hogy az Art. II. 35. § (3) bekezdése szerinti szabályozás sérti a jogállamiság részét képező jogbiztonság elvét, az egyenlő bánásmód elvét, illetve a tisztességes eljáráshoz való jog követelményét is.

¹⁴ Az Alkotmánybíróság szerint az Art II. szabályozása aszerint tesz különbséget, hogy az adókövetelés érvényesítésére közigazgatási eljárásban, vagy polgári úton kerül sor. Abh1. [48]

¹⁵ Indokolása alapján az említett alapjogok korlátozása azáltal valósult meg, hogy az Art. II. vitatott szabályai az adóhatóság diszkrecionális hatáskörébe utalják az adókövetelés érvényesítésének módját, így azt, hogy a követelést az adóigazgatási eljárás vagy polgári peres úton való igényérvényesítés szabályai szerint érvényesíti-e. Abh1. [58]

¹⁶ Elismerte, hogy az Art. II. 35. § (3) bekezdésében rögzítettek annyiban valóban védhetnek alkotmányos értéket, hogy az állam működéséhez nélkülözhetetlen adók behajtása a kétirányú igényérvényesítési lehetőséggel költséghatékonyabbá válhat, azonban nem volt megállapítható, hogy az alapjogok korlátozása feltétlenül, elkerülhetetlenül szükséges volt az adóbehajtáshoz fűződő alkotmányos érték védelme érdekében. Abh1. [61]-[62]

¹⁷ Az adóhatóságot ugyanis semmilyen normatív szempont nem kötötte az igényérvényesítésről való döntés meghozatala során, ezért a helytállásra kötelezettek, mögöttes felelősöket az Art. II. alapján megillető ügyféli jogok gyakorlása teljesen esetlegessé vált. Abh.I. [66]

¹⁸ Abh1. [76]-[77]

¹⁹ Az Art. II. 35. § (3) bekezdésének 2005. július 10. és 2006. december 31. között hatályos rendelkezéseinek csupán az alaptörvény-ellenességét állapította meg, illetve a Gfv.IX.30.170/2008. számú ügyben való alkalmazhatatlanságát mondta ki, mivel e szabályozás az Abh1. meghozatalakor már nem volt hatályban.

²⁰ Az indítványozók alkotmányjogi panaszaikban azt sérelmezték, hogy az Art. I. 25. § (2)

Az Alkotmánybíróság az Abh2.-ben megerősítette az Abh1.-ben lefektetett legfontosabb kérdést, az igényérvényesítés lehetőségeit érintően kifejtett álláspontját.²¹ Ennek megfelelően rögzítette, hogy az adó megfizetésére kötelezettel, a mögöttes felelőssel szemben a követelést elsődlegesen az adó megfizetésére kötelezés jogintézménye, azaz a hatósági eljárás és nem polgári per útján kell érvényesíteni. Ennek oka abból a jogállamisági alkotmányos elvből következik, amely szerint mindenkinek, akivel szemben hatósági döntés (adóhatározat) születik, joga van ahhoz, hogy ezt a határozatot törvényes közigazgatási eljárásban, ügyféli státuszát és jogainak gyakorlását biztosítva hozzák meg, egyben így rendelkezésére álljon a közigazgatási jogorvoslat igénybevételének lehetősége is.²²

Az Abh2. még egy fontos alkotmányossági okot jelölt meg a hatósági jogérvényesítés elsődlegességének alapjául, mégpedig a költségvetés végrehajtásának szabályát.²³ Az Alkotmánybíróság szerint ugyanis a célszerű, eredményes és átlátható gazdálkodás követelményének elve megköveteli a hatósági jogalkalmazó szervtől a központi költségvetés bevételeit képező adókövetelés esetében, hogy amennyiben az ilyen követelésre az adó megfizetésére kötelezés jogszabályi feltételei fennállnak, akkor azt ezen eljárás keretében kell érvényesíteni.²⁴

Azt is rögzítette viszont, hogy amennyiben az adóhatóság az adó megfizetésére kötelezettet már külön határozattal kötelezte az adótartozás megfizetésére, akkor az ilyen követelés a későbbiekben engedményezhető is. Úgy tűnhet, hogy ezzel az Abh2. ellentmond az Abh1.-ben foglaltaknak is, amelyben a testület megállapította, hogy önmagában az sem biztosítaná megkülönböztetés-mentesen az adó megfizetésére kötelezett mögöttes felelősök számára az érintett alapjogok és az Art. II.-n alapuló ügyféli jogok gyakorlását, ha az adóhatóság a követelés engedményezése előtt adó megfizetésére kötelező határozatot hozott volna.²⁵ Meglátásom szerint azonban itt nem áll fenn feloldhatatlan ellentét, ugyanis az Abh1.-ben megfogalmazottak alapvetően a jogi szabályozás (Art. II. 35. § (3) bekezdése) alaptörvény-ellenességét határozták meg, ami semmiféle jogalkalmazói joggyakorlattal nem volt orvosolható.

Az Abh1. és Abh2. ismertetése után konzekvenciaként levonható, hogy az adóhatóság nem választhat szabadon igényérvényesítési formát. Amennyiben a jogalkotó külön, hatósági úton kikényszeríthető szabályozással rendelkezik az adózó

bekezdésének a Jogegységi Határozatban foglaltak szerinti értelmezése miatt sérült a jogállamiság részét képező jogbiztonság és az általános diszkriminációtilalom elve.

²¹ Az Abh2. [39]-[42] bekezdései lényegében megismételték az Abh1. legfontosabb megállapításait.

²² Abh2. [45]-[47]

²³ Az Alaptörvény 37. cikk (1) bekezdése rögzíti, hogy a Kormány a központi költségvetést törvényesen és célszerűen, a közpénzek eredményes kezelésével és az átláthatóság biztosításával köteles végrehajtani.

²⁴ E tekintetben utalt arra, hogy komoly aggályokat vet fel a közpénzekkel való felelős gazdálkodás elvének érvényesülését illetően az, ha az adóhatóság az adó megfizetésére való kötelezés nélkül a 2 milliárd forintot meghaladó adókövetelését 10 millió forint ellenében engedményezi. Abh2. [50]-[52].

²⁵ Erre a körülményre utalt Kiss László alkotmánybíró is az Abh2.-höz fűzött különvéleményében. Vö.: Abh1. [67] és Abh2. [51], [53], [63]-[64]

megfizetésére kötelezésről, akkor az adóhatóságnak e jogintézmény útján kell érvényesítenie az adózó által meg nem fizetett követelést. Ennek eredménytelensége esetén viszont lehetősége nyílik polgári jogi úton érvényt szereznie az esetlegesen továbbra sem teljesített követelésnek.

Megjegyzendő, hogy az Alkotmánybíróság előbbiekben ismertetett status quo-t jelentő álláspontjától eltérően két másik, „szélsőséges” állásponttal is találkozhatunk az Abh1.-hez tartozó párhuzamos indokolásokban és különvéleményekben. Az előbbiek körébe tartozóak közül az egyik szerint, mivel az adókötelezettség nem polgári jogi követelés, az adófizetési kötelezettség elkülönül a magánjogi pénzkötelemtől, tehát azt a későbbiekben nem lehet engedményezés formájában sem polgári jogi úton érvényesíteni, még az adó megfizetésére kötelezés jogintézményének esetleges szabályozási hiányában sem.²⁶ A másik végletes álláspont szerint viszont az adóhatóságnak szabad választási lehetőséget adni a polgári és közigazgatási úton való jogérvényesítés között, mivel a Mód. tv. I.-ben rögzített jogalkotói szándékból ez kétséget kizáróan kiolvasható volt.²⁷

3. Kötelezési kötelezettség vagy mérlegelésen alapuló kötelezés?

Az adó megfizetésére kötelezés jogintézménye céljának, funkciójának és alkalmazhatósága szabályainak áttekintését követően felmerül az a kérdés is, hogy amennyiben e jogintézmény igénybe vételének jogszabályi feltételei fennállnának, akkor azt köteles-e alkalmazni az adóhatóság?

A kérdésre adandó válasz a korábbi és a jelenleg is hatályos normaszöveg alapján első pillantásra egyértelműnek tűnik: eszerint az adó megfizetésére kötelezett személy az adó megfizetésére határozattal kötelezhető.²⁸ Ez az jelenti, hogy az adóhatóságnak az adó megfizetésére kötelezett személlyel szemben fakultatív mérlegelési lehetősége van a jogérvényesítésre. Ennek háttérében a jogalkotó részéről minden bizonnyal célszerűségi szempontok álltak. Az adóhatóság ugyanis a rendelkezésére álló adatbázisok, közhiteles nyilvántartások adataiból kielégítő mennyiségű információval rendelkezhet annak megállapításához, hogy a potenciális adó megfizetésére kötelezhető személy elegendő fedezettel rendelkezik-e az adótartozás megfizetésére, vagy sem. Így az elhatározás folyamán mérlegelnie kell például azt, hogy a kötelezés és a beszédés

²⁶ E gondolatmenet alapját Bragyova András alkotmánybíró fogalmazta meg párhuzamos indokolásában. Bár Bragyova főként az adótartozások engedményezését érintően fejtette ki megállapításait, meglátásom szerint ebből az általam megfogalmazott általánosabb következtések is levonhatók.

²⁷ E megállapítás részleteiben Lenkovics Barnabás alkotmánybíró különvéleményében szerepel. Lenkovics egyebekben azzal sem ért egyet az Abh1.-ben foglaltakkal, hogy mindenképpen „jobb” ügyfélnek lenni egy adóigazgatási eljárásban, mint peres félnek egy polgári peres eljárásban.

²⁸ Vö.: Art. I. 25. § (2) bekezdés; Art. II. 35. § (2) bekezdés; Art. III. 59. § (1) bekezdés.

költségei magasabbak lennének-e, mint az adó megfizetésére kötelezett személytől várható bevétel összege, vagy a beszedésre egyáltalán reális esély mutatkozik-e.²⁹

Felmerül azonban a kérdés: miként egyeztethető össze ezzel a szabályozással az adóigazgatási eljárások azon rendelkezése, amely szerint az adózó halála esetén, a soron kívüli adómegállapítás lefolytatása után az adóhatóság az örökösöt a személyéről történő tudomásszerzést követően örökrésze arányában külön határozatban kötelezi az adózót terhelő tartozás megfizetésére?³⁰ Ez ugyanis imperatív előírást tartalmaz az adó megfizetésére kötelezés intézményét érintő fő szabályhoz képest.

Az egymással látszólag ellentétes jogszabályi rendelkezések összhangba hozása a *lex specialis derogat legi generali* elve mentén mégis elvégezhető. Ez az imperatív szabályozás ugyanis az adó megfizetésére kötelezés jogintézményét tekintve nem az általános szabályozást jelentő fakultatív kötelezés, hanem attól elkülönülve, különleges hatósági eljárásként, a soron kívül adómegállapítás keretében jelenik meg.³¹

III. Az adó megfizetésére kötelezés tárgyi feltételei

Amint arra már az I. pontban utaltam, az adó megfizetésére kötelezés jogintézményének három konjunktív tárgyi feltétele van. Ezek pontos tartalma azonban, a jogalkalmazás során felmerült számos esetből láthatóan, nem volt világos. A hazai legmagasabb szintű bírósági szerv ezekben határozataival igyekezett irányt mutatni.

1. Az esedékesség értelmezési problémái

Az esedékesség feltétele lényegében akkor valósul meg, ha az adózó adófizetési kötelezettsége teljesítésével késedelembe esik. Ennek leggyakoribb esete az, amikor az adózó az utólagos adómegállapítás keretében meghozott, a terhére fizetési kötelezettséget megállapító döntés véglegessé válástól számított 15 napon belül (esedékessé válás időpontja) nem tesz eleget az abban foglaltaknak.³²

A problémák az elmúlt években az esedékesség fogalmának értelmezésekor merültek fel, mivel az esedékesség lehetséges értelmezési tartománya két irányba ágazott el. Az

²⁹ Hadi 1997. 569.

³⁰ Vö.: Art. II. 131. (3) bekezdés és Art. III. 147. § (3) bekezdés

³¹ Érdekes, hogy a jogalkotó az örökösök adó megfizetésére való kötelezésének kötelezettségét az alapszabályozáshoz képest időben csak jóval később, 2005. május 10-i hatállyal, az adókról, járulékokról szóló törvények módosításáról szóló 2005. évi XXVI tv. (a továbbiakban: Mód tv. II.) 41. §-ával építette be az Art. II.-be. A Mód tv. II.-hez fűzött miniszteri indoklás azonban nem ad magyarázatot arra, mi szolgált a különbségtétel indokaként.

³² Jelenleg az Art. III. 62. §-a rendelkezik erről.

egyik a megajándékozottak, mint adó megfizetésére kötelezett személyek esetköre.³³ Így felvetődött, hogy a megajándékozott helytállási kötelezettségét érintően az adózó adókötelezettségének – azaz az adófizetési kötelezettsége keletkezésének – időpontja eltérően értelmezendő-e az adó megfizetésére kötelezés jogintézménye bevezető részében nevesített esedékesség időpontjától, vagy sem? Erre a Kúria több esetben is részletes választ adott.

Valamennyi előtte megfordult ügyben rögzítette, hogy a megajándékozott helytállási kötelezettségének fogalmi elemét képező adózói adókötelezettség keletkezésének időpontja eltérően értelmezendő az adó megfizetésére kötelezés intézménye bevezető részében meghatározott adófizetési kötelezettség teljesítésének időpontjától. Ennek oka az adókötelezettségek általános szabályai között keresendő. Amíg ugyanis a megajándékozotti helytállási kötelezettség azokra az adózói fizetési kötelezettségekre terjedhet ki, amelyeknek az adózó az eredeti adókötelezettség időpontjában nem tett eleget, addig az itt tárgyalt feltétel szerinti esedékesség ettől időben eltérően alakulhat, évekkel későbbre tolódhat el. Erre példa a már hivatkozott utólagos megállapítás esete. Ilyenkor tehát az adókötelezettség keletkezésének időpontja a megajándékozott helytállási kötelezettségére vonatkozóan az adózó eredeti adókötelezettsége esedékességének időpontjához, az adó megfizetésre kötelezés alapját képező adózói mulasztás viszont az utólagos adómegállapításról hozott határozat időpontjához kapcsolódik.³⁴ Ettől eltérő jogértelmezés oda vezethetne, hogy az adót az eredeti határidőben be nem valló vagy be nem fizető adózó a fedezetet – még az ellenőrzési eljárás során hozott fizetésre kötelező határozat jogerőre emelkedése előtt – elvonhatná az adóvégrehajtás alól, ami ellentétes lenne a megajándékozott, mint adó megfizetésére kötelezett személy bevonásával elérni kívánt jogalkotói céllal.

2. A behajthatatlanság jelentése

A behajthatatlanság feltétele meghatározásának nehézségét az jelenti, hogy annak pontos fogalmát az adóeljárásokat szabályozó jogszabályok nem határozzák meg. Az értelmezés kiindulópontját korábban az Art. II.-ben, jelenleg az adóhatóság által foganatosítandó végrehajtási eljárásokról szóló 2017. CLIII. törvényben (a továbbiakban: Avt.) foglalt behajthatatlan adó tartozás nyilvántartására vonatkozó

³³ A megajándékozott – helytállásra kötelezett személyként – az adózó által, annak adókötelezettsége keletkezését követően, okirattal juttatott ajándék értékéig felel az adózó tartozásáért. Vö.: Art. I. 25. § (2) bekezdés a) pont; Art. II. 35. § (2) bekezdés b) pont; Art. III. 59. § (1) bekezdés b) pont

³⁴ Erre az eltérésre mutatott rá a Kfv.I.35.201/2014/10. számú határozatában is. Érvélete szerint attól ugyanis, hogy 2012-ben született az adózót elmarasztaló, tartozást megállapító adóhatósági határozat, az még valójában arra az időszakra vonatkozó kötelezettség, amikor az adót eredetileg meg kellett volna fizetni, ami az ügyben a 2005. év volt. Ehhez képest az ajándékozás a 2010-ben, a 2005-ös adókötelezettség időpontja után következett be, így a kötelezés feltételei a megajándékozottal szemben is fennálltak. Megjegyzendő, hogy a Kúria a Kfv.I.35.331/2014/9. számú határozatában hasonló tényállás mellett lényegében teljesen azonos jogi következtést vont le.

rendelkezések képezték.³⁵ E rendelkezések rögzítik ugyanis azt, hogy az adóhatóság az adózó végrehajtható vagyonának hiányában minősítheti behajthatatlannak annak adótartozását. Ebből az a következtetés vonható le, hogy a behajthatatlanság következik be, amennyiben az adóhatóság teljes körű végrehajtást folytat le az adózóval (adóssal) szemben annak adótartozása miatt, de a foganatosított végrehajtási cselekmények eredménytelennek minősülnek és továbbiaktól sem várható már eredmény.³⁶

Kérdésként vetődik fel viszont, mikor is tekinthető pontosan a végrehajtás teljes körűnek és eredménytelennek? Meglátásom szerint ezt érdemes a jogi személyek és a magánszemélyek viszonyában külön-külön megvizsgálni.

A jogi személyek esetén a jogalkalmazás során számos esetben fogalmazódott meg problémaként, hogy az adóhatóságnak a teljes körű végrehajtás megállapításához szükségszerűen le kell-e folytatnia a felszámolási eljárást vagy sem. A Legfelsőbb Bíróság, majd a későbbiekben a Kúria hosszú időn keresztül azt az adóhatósági gyakorlatot fogadta el jogszerűnek, amely szerint a behajthatatlanság feltételének megvalósulásához nem szükséges az adózóval szemben lefolytatott eredménytelen végrehajtást követően felszámolási eljárást kezdeményezni és bevárni annak befejezését.³⁷ Ez abból következett, hogy nincs olyan jogszabályi rendelkezés, amely előírná, hogy a végrehajtási eljárás eredménytelensége esetén az adóhatóságnak bármilyen cégbírósági eljárást kellene kezdeményeznie.³⁸

A teljes körű végrehajtás ezen értelmezésével a Kúria a Kfv.I.35.466/2020/6. számú határozatában alapjaiban szakított. Abban ugyanis megfogalmazta, hogy a felszámolás a végrehajtás egyik „speciális esetének” tekinthető, mivel a felszámolás közzététele miatt megszűnő egyedi végrehajtások a felszámolás, mint teljes körű végrehajtás keretei között folynak tovább. A Kúria álláspontja szerint ezért a gazdasági társaságok esetében a felszámolás totális jellege következtében kerülhet az adóhatóság abba a helyzetbe, hogy kijelenthesse, hogy az adózótól a teljes körű végrehajtást követően sem lehetett behajtani a meg nem fizetett esedékes adót.³⁹

A magánszemélyeket illetően a legfőbb jogértelmezési problémát az jelentette, hogy kitágítható-e a behajthatatlanság fogalma azokra az esetekre is, amikor az adózóval szemben fennálló adóhatósági követelésnek várhatóan csak jelentéktelen része térülne

³⁵ Rögzítendő, hogy az Avt. 20. § (1) bekezdésének 2020. január 1-jétől hatályos szövege szerint, a normatartalom változatlanul hagyása mellett, már nem behajthatatlan tartozásról, hanem ideiglenesen eredménytelen végrehajtással érintett tartozásról beszélhetünk. Vö. Art. II. 162/A. § és Avt. 20. § (1) bekezdés.

³⁶ E megállapítás jelent meg az Avt. 20. §-t módosító, a törvényszéki végrehajtással összefüggő egyes törvények módosításáról szóló 2019. évi LXXXI. törvény (a továbbiakban: Mód tv. III.) 50. §-ához fűzött miniszteri indokolásban is.

³⁷ Ld.: Kfv.I.35.350/2008/6. és Kfv.V.35.268/2013/10.

³⁸ A Kfv.I.35.268/2013/5. számú határozat azt is rögzítette, hogy azzal, hogy az adóhatóság a végrehajtási eljárást lefolytatta az adózóval szemben és az eredménytelennek minősült, önmagában teljes körű végrehajtást eredményez.

³⁹ Kfv.I.35.466/2020/6. [24]-[26] bekezdései

meg, például a munkabérből, nyugdíjból történő csekély összegű letiltás útján⁴⁰ A legmagasabb szintű hazai bírói fórum valamennyi elé került ügyben azt állapította meg – a számvitelről szóló 2000. évi C. törvény (a továbbiakban: Számviteli tv.) releváns rendelkezéseinek a felhívásával –, hogy nincs akadálya annak, hogy az adóhatóság behajthatatlanná nyilvánítsa az ilyen adótartozást.⁴¹

A Kfv.I.35.466/2020/6. számú határozat azt is tartalmazta, hogy az Avt. rendelkezéseit az Art. II.-ben foglaltakkal továbbra is azonosan szükséges értelmezni, azaz az adózó adótartozása behajthatatlannak minősül akkor is, ha az további végrehajtási cselekmények révén is csak csekély mértékben, beláthatatlan idő alatt térülne meg. A Kúria azonban tett még egy kiemelkedően fontos megállapítást: mivel az adóeljárásokat rendező jogszabályok szerinti behajthatatlannak minősítés ideiglenes behajthatatlannak minősítést jelent, ezért azok értelmezése körében nem vehetők figyelembe a Számviteli tv. behajthatatlan követelésekre vonatkozó szabályai. Utóbbiak ugyanis nem ideiglenesen, hanem véglegesen törölt tételeket jelentenek.⁴² Megjegyzendő, hogy e ténnyel a jogalkotó is tisztában volt, e megállapítást már a Mód tv. III. 50. §-ához fűzött miniszteri indokolása is deklarálja.⁴³

A Kfv.I.35.466/2020/6. számú határozatban kifejtettek azért okoznak komoly problémát, mert azzal a Kúria továbbra is kitartott az eredménytelen végrehajtás „puha” fogalma mellett, azonban ezzel egyidejűleg azt az megalapozó korábbi jogi érvelés alól kihúzta a talajt. Meglátásom szerint helytállóan tartotta fenn a korábbi joggyakorlatát, mert ha a magánszemély adózó újabb és újabb csekély összegű végrehajtható vagyonnal meg tudná akasztani a teljes körű végrehajtás eredménytelenné minősítését, akkor azzal a mögöttes felelősség jogintézménye veszítené el a funkcióját. Ennek ellenére azt gondolom, hogy jogszabályi alátámasztás hiányában a jelen formában aggályokat vet fel a Kúria gyakorlata. E hiányosságot esetleg jogalkotási úton lehetne orvosolni, mégpedig az ideiglenesen eredménytelen végrehajtással érintett tartozás fogalmának kitágításával.

⁴⁰ Ld.: Kfv.V.35.594/2013/5. és Kfv.I.35.577/2014/6.

⁴¹ A Kfv.V.35.594/2013/5. számú határozatában álláspontját abból vezette le, hogy az Art. II. a behajthatatlanság fogalmáról nem tartalmaz pontos meghatározást. Ebből következően a Számviteli tv. rendelkezései is segítségül hívhatók ennek értelmezésekor. A Számviteli tv. 3. § (4) bekezdés 10. pontja alapján behajthatatlan minősül az olyan követelés is, amely esetén a talált fedezet a követelést csak részben fedezi, illetve amelyet eredményesen nem lehet érvényesíteni, amelynél a fizetési meghagyással, a végrehajtással kapcsolatos költségek nincsenek arányban a követelés várhatóan behajtható összegével. Mindezek alapján azt állapította meg, hogy amennyiben az adóhatóság által a nyugdíjra fogatosított letiltás csupán csekély eredménnyel jár az adózó adótartozásával összevetve, akkor az ilyen követelés is behajthatatlannak minősíthető. Megjegyzendő, hogy annak indokát viszont nem adta, hogy a Számviteli tv. rendelkezéseit, amelynek személyi hatálya nem terjed ki a magánszemélyekre, milyen szempontok mentén látta alkalmazhatónak a magánszemély adózó tartozását illetően.

⁴² Kfv.I.35.466/2020/6. [22]-[23]

⁴³ Ld. még: Kovács 2019. 20. §

3. A külön határozathozatal szükségessége

A külön határozat feltétele azt a követelményt támasztja az adóhatósággal szemben, hogy az adó megfizetésére kötelezett személlyel szemben külön döntést hozzon a kötelezésről.⁴⁴ Ez azt jelenti a gyakorlatban, hogy például utólagos adómegállapítás során az adóhatóság az adózó kötelezésére egy ún. alaphatározatot hoz, majd az adózó esedékességig való nem teljesítése és az adótartozás behajthatatlansága esetén az adó megfizetésére kötelezett személyt – a jogi feltételek fennállása esetén – ún. rendező határozatban kötelezi az adózó tartozásának megfizetésére.

A szabályozás egyértelműnek tűnő rendelkezései ellenére a Kúria több esetben is jogértelmezési kérdésekkel szembesült. Így abban a kérdésben is állást kellett foglalnia, hogy amennyiben az elhunyt adózóval szemben hatósági eljárás van folyamatban, akkor az örökösök, mint adó megfizetésre kötelezhető személyek már ebben az eljárásban megjelenhetnek és hozható a kötelezésükről határozat, vagy ennek külön hatósági eljárás keretében kell megtörténnie. A Kúria e kérdésben egyértelműen kimondta, hogy az adó megfizetésére kötelezett személyek nem a jogutódjai az elhunyt adózónak, ezért velük szemben külön eljárásban kerülhet sor határozat meghozatalára.⁴⁵ Ennek némileg ellentmond az az érvelése, amely szerint amennyiben az elhunyt adózó adókötelezettségét soron kívüli adómegállapítás keretében, határozattal állapítják meg, akkor az adó megfizetésére kötelezett személyt ugyanezen határozatban lehet kötelezni az adózó tartozásának megfizetésére.⁴⁶ Azt gondolom, hogy e kúriai álláspont téves. Mind a korábbi, mind a jelenleg hatályos jogszabályi rendelkezések rendszertani értelmezéséből kizárólag az a következtetés vonható le, hogy az adózó adókötelezettségét és az adó megfizetésére kötelezett személy kötelezését külön-külön határozatnak kell tartalmaznia. Amennyiben ugyanis a jogalkotó az egy határozatban való döntést is megfelelőnek látta volna, akkor e két mozzanatot nem eltérő bekezdésekben, élesen elhatárolva, hanem együttesen szabályozta volna.⁴⁷

⁴⁴ Kecő 2019. 116-117.

⁴⁵ A Kfv.I.35.063/2008/4. számú határozatban az okok között az is szerepel, hogy az adó megfizetésére kötelezett kizárólag az ellene indult eljárásban gyakorolhatja az adózót is megillető eljárási jogokat, és ennek során vitathatja a mögöttes felelősségének fennállását. E megállapítás a 22/2017. (IX.11.) AB határozat tükrében viszont már egyértelműen nem tartható fenn.

⁴⁶ A Kfv.I.35.778/2014/5. számú határozatban foglalt indokolás szerint az Art. II. 131. § (3) bekezdésében nevesített "külön határozat" kitétel csak azzal összefüggésben értelmezhető, hogy meg kell teremteni az örökösök számára annak lehetőségét, hogy teljes körű és valódi jogorvoslattal élhessenek az örökgyógy halálát követően, az elhunyt terhére/javára megállapítottakkal szemben. Annak így nincs akadálya, hogy egy határozatban kerülhessen sor az adózó terhére az adókötelezettség megállapítására és az adó megfizetésére kötelezésre.

⁴⁷ Álláspontomat támasztja alá az is, hogy az adó megfizetésére kötelezés jogintézménye még jelenleg is strukturálisan elkülönül az adózóval szemben folytatott alapeljárástól, és ez irányadó az olyan speciális adómegállapítási módra is, mint a soron kívül adómegállapítás esete.

Végül hangsúlyozni kell, hogy nem szükséges viszont külön határozatban megállapítani az adó megfizetésére kötelezett helytállási kötelezettségét és ezt követően külön határozatban az összeg tekintetében marasztalni.⁴⁸

IV. Összegzés

A tanulmány áttekintését követően több fontos megállapítás tehető. Egyrészt az, hogy az adó megfizetésére kötelezés az adóhatóság kezében rendkívül fontos eszköz arra, hogy az adóbevételeket, amelyekhez az adózónál nem sikerült hozzájutni, más, az adózóhoz valamilyen formában kapcsolódó személyektől hatékonyan szerezzék meg. Ez viszont egyidejűleg korlátot is jelent számára, mivel e követelését elsődlegesen e jogintézmény útján kell érvényesíteni.

Másrészt az adó megfizetésére kötelezés tárgyi feltételeit érintően az a következtetés vonható le, hogy azok hosszú évek bírósági jogértelmezésének eredményeként nyerték el ma ismert tartalmukat. Ennek ellenére látható, hogy értelmezést illetően továbbra is fennállnak bizonyos ellentmondások. Így például a magánszemély adózók esetén a teljes körű végrehajtás eredménytelenségével kapcsolatban, ami a behajthatatlanság fogalmának sarokköve, a jelenlegi kúriai álláspontnak hiányos a jogszabályi alátámasztottsága, a külön határozatban való kötelezés követelménye pedig mégsem olyan egyértelmű a Kúria egyes határozatai alapján.

Azt gondolom, hogy az imént említett problémákat a jogalkotó tudja kiküszöbölni, mégpedig elsődlegesen a fogalmak pontos definiálásával, a bírósági joggyakorlat alapul vételével, ahol ez megtehető.

Felhasznált irodalom

Hadi László (szerk): *Az új adójog magyarázata 1998* (Budapest: HVG-ORAC 1997)

Kecső Gábor: Az adó megfizetésére kötelezett személy jogállása alapjogi szempontból vizsgálva – státusváltás!? *Iustum Aequum Salutare* 2019/4. 113-126.

Kovács Ferenc: *Kommentár az adózás rendjéről szóló 2017. évi CL. törvényhez* (Budapest: Wolters Kluwer 2017)

Kovács Ferenc: *Kommentár az adóhatóság által foganatosítandó végrehajtási eljárásokról szóló 2017. évi CLIII. törvényhez* (Budapest: Wolters Kluwer 2019)

⁴⁸ A Kfv.V.35.042/2014/6. számú határozat ezt a megállapítást azzal az indokolással támasztotta alá, hogy nincs jogszabályi előírás arra, hogy a hatóság előbb a mögöttes felelős személyéről, és utóbb a fizetési kötelezettségéről rendelkezzen, figyelemmel arra is, hogy a helytállásra kötelezett személyét az Art. II. nevezte meg.

Simon István: *Pénzügyi Jog II.* (Budapest: ELTE Eötvös 2021)

Szabó Ildikó: *Mögöttes felelősség – I. rész Adó szaklap* 2017/4. 50-59.

**THE LIABILITY TO PAY THE TAX – THE DEVELOPMENT OF BASICS AND
CONCEPTUAL COMPONENTS OF THE LEGAL INSTITUTION BY DECISIONS OF
CONSTITUTIONAL COURT OF HUNGARY AND CURIA OF HUNGARY**

The starting-point of my doctoral research is the legal institution of the liability to pay the tax. In the absence of its introducing cannot be interpreted the problems of interpretation of the law affecting the legal status of the person liable to pay the tax.

The goal of my paper is to present the reasons of launching of this legal institution in the Hungarian tax law. I analyse the material conditions of the liability to pay the tax by sentences of the Hungarian supreme court.

My paper is structured as follows: firstly, I present the purpose and function of the legal institution of the liability to pay the tax. In doing so, I also deal with, through the glasses of the Constitutional Court of Hungary, how the legal institution of liability to pay the tax affects the civil enforceability of the claim. I also examine whether if its conditions are emerged, it is mandatory to apply the legal institution. Secondly, I discuss the content of the material conditions of the liability to pay the tax. In that context, I deal separately with the accurate content determination of the three conceptual components, with the assistance of the relevant case-law.

KRIMINOLÓGIA SZEKCIÓ

DÉSI ÁDÁM

Kriminológia Tanszék

Témavezető: dr. Lévay Miklós egyetemi tanár

A NONKONFORMITÁS BELESIMULÁSA A (TERVEZETT) KONFORMISTA ÉLETÚTBA

Az egyetemi kábítószer színtér értelmezése a társadalmi pozíció tekintetében

A normaszegők társadalmi pozíciója alapvetően meghatározza miként tekint a közvélemény egyes bűncselekmények elkövetőire, illetve ők maguk milyen szerepben látják saját magukat. Ugyanazok a cselekedetek eltérő megítélés alá esnek a különböző privilégiumokhoz, valamint bourdieu-i értelemben vett tőkékhez való hozzáférhetőség tekintetében¹. Ennek egyik érzékletes példája az egyetemi kábítószer szcena.

A közelmúltban a kábítószeres használatának és kereskedelmének terjedése egyre növekvő méreteket öltött a globalizált világban², azonban ez nem jelent egyetemes elfogadottságot a tágabb társadalomban, sokkal inkább beszélhetünk helyi szintű normalizációról (*micro-sites of normalization*). Vagyis bizonyos, jól körülhatárolható területeken és közösségekben válnak csak elsősorban elfogadottá. Ilyen színtér az egyetem, és az egyetemista életstílus is, ahol a fogyasztáson és a tudatos fogyasztókon túl³, a terjesztésben résztvevőkkel szemben is jóval megengedőbb a közösség, mint a tágabb társadalom általában.

Doktori kutatásomat az motiválta, hogy személyesen láthattam miként van jelen a szerhasználat az egyetemi életben. Valamint bizonyos, tudatos fogyasztói keretek között egyáltalán nem válik stigmatizált tevékenységgé, magát a szcénán belüli terjesztést is hasonló mentalitás és értékelés jellemezte.

Az általam vizsgált egyetemista populáció azért tekinthető különlegesnek a fenti szempontok alapján, mivel rendkívül tudatosan terveznek saját pozíciójukkal. Az elkészített interjúkból egyértelműen kirajzolódik, hogy számukra a terjesztésben való részvétel pusztán ideiglenes epizód. Amint megszerzik a szükséges intézményesült kulturális tőkének tekintett diplomát, felhagynak a terjesztéssel, mivel arra számítanak, az majd biztosítja számukra a legális munkaerőpiacon való megfelelő elhelyezkedést. Vagyis a kérdés az, hogyan is hoznak létre a kiszámítható (vagy legalábbis kiszámíthatónak tartott) életút kilátások a hagyományos kábítószer piactól eltérő

¹ Bourdieu 2000. 432.

² Ritter 2014. 55.

³ Rác 2006. 119.

kriminális karriereket? Hogyan és miként simulhatnak bele ezek a tradicionális, polgári értékeket valló életutakba?

A kábítószerrel foglalkozó kriminológiai szakirodalom megkerülhetetlen alapműve Zinberg *Függőség és kontroll* című munkája, ebben fektette le, hogy nem lehet a különböző szereket önmagukban vizsgálni, hanem a fogyasztás megértéséhez túl kell tekintenünk az adott anyag pusztán kémiai tulajdonságain és be kell vonni a képletbe az egyént és a társadalmat is⁴. Ezt a gondolatmenetet folytatta Potter, aki felhívta a figyelmet arra, hogy a terjesztést, és az azzal járó karrierutat ugyanúgy bele kell helyezni az adott társadalmi közegbe annak megértéséhez⁵.

Arra a kérdésre, miért kezd el valaki terjeszteni, csak az alapján tudunk válaszolni, ha feltárjuk, mi az a társadalmi kontextus, amiben az adott személy él és mozog(hat). A különböző nagyvárosok marginalizált területein élő személyek motivációi, lehetőségei és a társadalmi struktúrában betöltött pozíciói alapvetően fel van tárva⁶. Azonban azt is tudjuk, hogy a kábítószer-kérdés nem kizárólagosan erre a területre korlátozódik, hanem jóval szélesebb körben van jelen a társadalomban⁷. Ezért éreztem lényegesnek azt, hogy az egyetemi kábítószer szcena is figyelmet kapjon.

Módszertan

Kutatásom során közel negyven személlyel készítettem félig-strukturált interjúkat. Köztük egyaránt jelen voltak az alkalmi fogyasztók, a kisegítők, a közvetítők, valamint a kifejezetten profitorientált terjesztők is. Az interjúalanyokat hólabda, valamint networking módszerrel értem el⁸. Az anonimitás és a barátságos légkör kialakítása érdekében olyan helyekre szerveztem a találkozóinkat, ahol természetesnek hat, ha két egyetemistának kinéző személy másfél vagy két órán keresztül beszélget egymással⁹. Vagyis jellemzően tanulásra és baráti találkozókra használt kávézókat, bárókat kerestünk fel. Az elkészült interjúkat pedig az Atlas.ti¹⁰ program segítségével kódoltam és elemeztem.

⁴ Zinberg 2005. 190-191.

⁵ Potter 2009. 52.

⁶ Bourgois 2003., Bucarius 2014., Goffman 2014., Sandberg & Peterson 2011., Venkatesh 2008.

⁷ Ritter 2014. 55.

⁸ Rác 2006 95.

⁹ Dési 2020. 105

¹⁰ Rác 2006. 102.

Társadalmi pozíció és privilégiumok

Privilégiummal rendelkezni nem csupán különböző területeken érvényesíthető társadalmi előnyöket jelent, hanem a hátrányoktól való mentességgel is jár. Kifejezetten a kriminológián belül Chambliss 1973-es tanulmánya volt az amelyik, ha nem is elsőként, de a legélesebben mutatott rá a pozíció okozta kettős mércére. Az általa vizsgált két tinédzser banda által elkövetett, egymáshoz hasonló, jellemzően kisebb súlyú cselekmények alapvetően eltérő elbírálásban részesültek osztályhelyzetük következtében¹¹.

A témába vágó hazai kutatások és elemzések részletes kifejtése túlfeszítené a tanulmány kereteit, azonban néhány fontosabb gondolatra mindenképpen figyelmet kell fordítanunk a témában. Ilyen például az, hogy: „Magyarországon továbbra is érvényesnek kell tekinteni, hogy a társadalmi státusz elérésében jelentős szerepet játszanak olyan, formális képzésben kevésbé megszerezhető, inkább habitushoz köthető készségek, mint a megjelenés, a beszédstílus vagy éppen a vállalkozói habitus”.¹² Ezek az értékek a magas kulturális tőkével rendelkező csoportok sajátjai, amelyek elsajátítási terepe elsősorban a családi környezet.¹³ A felsőoktatásba pedig már alapvetően szűrtlen kerül(het)nek be a diákok, ahogy egyre erősödik a magyar társadalom polarizálódása is. „Az állam így következetesen azok anyagi és szellemi gyarapodását támogatja, akiket jellemzően felső osztálynak, felsőközép osztálynak, valamint középosztálynak szokás nevezni.”¹⁴ Ezen túl azonban tetten érhető a Merton által már évtizedek óta a szociológia és kriminológia előterébe helyezett probléma, vagyis amikor a középosztályi életvitelt azok számára elérhető célként jelenítik meg, akiknek nincs reményük annak elérésére.¹⁵ Itthon azonban az állami kommunikáció mégis „megfogalmaz egy olyan ígéretet is, amely reményt kelt a középosztálybelinél kedvezőtlenebb életfeltételek között élő osztályokban, és mozgósítja őket e csalóka közös élethelyzet és idealizált életmód elérésére.”¹⁶

Társadalmi pozíció megjelenése a kortárs kábítószer vizsgálatokban

Ahhoz, hogy érdemi megállapításokat tudjunk tenni akármilyen jelenségről, elengedhetetlen a tágabb társadalmi kontextus vizsgálata és értelmezése. A társadalmi pozíció alapvetően meghatározza, melyek azok a kényszerítő struktúrák, amelyekben az egyén egy adott közösségen és a tágabb társadalmon belül mozogni képes. Ugyanúgy

¹¹ Chambliss 1973. 192.

¹² Szabari 2020.155.

¹³ Bourdieu 1978. 66-67.

¹⁴ Éber 2020. 106.

¹⁵ Merton 1980. 352.

¹⁶ Éber 2020. 148

igaz ez az eltérő kábítószer terjesztéssel foglalkozó csoportokra. Nem csupán az az érdekes, honnan indulnak ezek a szereplők, hanem az is meghatározó, milyen célokat tűznek ki maguk elé és ezek megvalósítására milyen lehetőségeik vannak¹⁷. A lehetőségeik persze nem csupán a legális munkaerőpiacon meghatározottak (és korlátozottak), hanem az illegalitásban sem indul(hat)nak egyenlő esélyekkel.¹⁸ Hogyan jelenik meg ez a gyakorlatban? Ezt mutatom be a társadalom két szélső értékét elfoglaló terjesztői csoportról szóló etnográfian keresztül.

Mohamed & Fristvold (2010): Dorm Room Dealers

A szerzőpáros arra volt kíváncsi, hogyan és miként működik egy kaliforniai magánegyetem kábítószer ellátó hálózata. Az etnográfában szereplő terjesztők jellemzően fehér, felső középosztálybeli fiatalok voltak, akiknek a szülei magas presztízsű, jelentős gazdasági és kulturális tőkével rendelkező személyek, akik ráadásul a tandíjon felül is támogatták az egyetemet.

Az etnográfia nem csupán a terjesztés mikéntjére fordított hangsúlyt, hanem elhelyezte azt a kábítószer ellenes háborúban. Az Egyesült Államok által meghirdetett kriminálpolitikai projektet számos kritika érte.¹⁹ Jelenlegi formájában a rassz- és osztályhelyzet alapú status quo fenntartása, valamint a rendfenntartó- és börtönipar kiszolgálója,²⁰ nem pedig a kábítószer által kiváltott káros hatások mérséklője.²¹ A fehér, felső középosztálybeli egyetemisták helyzete (saját maguk előtt is) teljesen tiszta ebben a kontextusban, a szerzőpáros ezt az „*anti-targeting*” fogalmával határozza meg.²² Vagyis a büntető-igazságszolgáltatás egyértelmű célpontokkal rendelkezik²³, akik nem ők. Így lényegében láthatatlanul és háborítatlanul tudják üzni a terjesztői tevékenységüket.

A státuszuk jelentette védelem leginkább abban nyilvánul meg, hogy a campus saját rendőrsége lényegében szemet huny a kábítószer-kereskedelem felett. Hiszen nem csupán terjesztők ők, hanem az egyetemet jelentős összegekkel támogató hallgatók. Emiatt a konkrét fogyasztás és terjesztés felszámolásában a legkevésbé sem érdekeltek az egyetemi szereplők. Hiszen az ezzel járó botrányban a jelentős pénzügyi kár mellett a presztízsvesztés kérdése is ugyanúgy meghatározó²⁴.

¹⁷ Merton 1980. 360.

¹⁸ Cloward & Ohlin 1960. 146

¹⁹ Taylor, Buchanan & Ayres 2016. 9.

²⁰ Christie 2004. 76

²¹ Lassiter 2015. 135.

²² Mohamed & Fristvold 2010. 6-7.

²³ Christie 1986. 46.

²⁴ Mohamed & Fristvold 2010. 136

Ezek a fiatalok tudatosan építik a jövőjüket, melynek meghatározó része a diploma megszerzése. Emiatt számukra a kábítószer-terjesztés pusztán ideiglenes epizód, amivel kiegészíthetik a zsebpénzüket, státuszt szerezhetnek a barátaik között, valamint kipróbálhatják magukat üzletemberként. (Az utóbbi belépési motivációt az érzékletes *capitalist in training* kifejezéssel illeti a könyv.²⁵)

Bucerius (2014): Unwanted

Mi történik ehhez képest a hierarchia másik végén? A marginalizált városi szegénység és a kábítószer kapcsolata visszatérő témája a kriminológiának, és számos remek²⁶, vagy éppen vitatott²⁷ mű született róla. Bucerius könyve azért is figyelemre méltó, mivel egyike a kevés európai fókuszú elemzésnek²⁸.

Az etnográfijában Frankfurtban élő másodgenerációs muszlim származású vendégmunkás fiatalokat követett, akik már igen fiatalon kábítószer-terjesztésből éltek. Származásukból adódóan jelentős mértékű diszkriminációval kellett megküzdeniük, a formális oktatásból hamar kiestek, illetve kénytelenek voltak abbahagyni, ezért a legális munkaerőpiacon is jóval nehezebbé vált számukra az elhelyezkedés. A hozzáférhető munkákat nem csupán rosszul fizetnek, de megalázónak, alacsony presztízsűnek is tartották. Éppen ezért a kábítószer-terjesztés mindkét problémára megoldást jelentett, hiszen rendkívül magas jövedelemhez tudtak jutni belőle, valamint a szubkulturális csoporton belül magas státuszt is jelentett.

Az interjúk alapján ezek a fiatalok középosztálybeli célokat fogalmaztak meg maguk számára, azonban az intézményes eszközök kapui bezárultak előttük. Így egyértelműen a merton-i újító kategóriájába helyezhetőek el.²⁹ Ami azonban a kilépésüket is nehezíti a kábítószer szcénából az, hogy az előző példával ellentétben nincsenek reális, hasonló szintű lehetőségeik a legális gazdaságban, de közben saját maguknak is ideiglenesként jellemzik a terjesztést mint karriert. Kitűzik maguk számára célként a tisztas családalapítást mint a kilépés mérföldkövét, azonban a megfelelő partner jellemzőit és a kilépés körülményeit olyan magasán határozzák meg önmaguk számára, ami szinte teljesíthetetlen, és ezáltal magyarázzák (és indokolják) saját maguk előtt is, miért folytatják továbbra is a terjesztői karrierjüket.

Ugyan nem kifejezetten célpontjai a német büntető-igazságszolgáltatásnak a könyv alanyai olyan módon mint a hasonló körülmények között élő amerikai fiatalok³⁰, ennek ellenére bizony mértékű feszültséggel terhes viszony figyelhető meg köztük és a

²⁵ Mohamed & Fritsvol 2010. 50.

²⁶ Anderson 2001. Bourgois 2003. Sandberg & Pedersen 2011.

²⁷ Goffman, 2014.

²⁸ Bucerius, 2014.

²⁹ Merton 1980.357

³⁰ Bucerius 2014. 142-143.

többségi társadalom között. Ami részben a terjesztés neutralizációját is okozza, vagyis azzal is indokolják a tevékenységüket, hogy a német állam nem biztosít nekik valódi lehetőségeket, ezért „jogos” számukra a visszavágás.

Suzuki swift szindróma, avagy mi a racionális döntés?

A terjesztéssel nem foglalkozó interjúalanyaimtól minden alkalommal megkérdeztem, miért nem vágtak bele, mi volt az, ami visszatartotta őket ettől a tevékenységtől. Az egyik legérzékletesebb és önreflektívebb választ Medárdtól kaptam, aki egy budapesti egyetemen jogot tanult:

*„Nekem kicsit ilyen suzuki swift szindróma, hogy a nyereségre nincs szükségem a kockázat az meg nagy. K***a nagy a kockázat és semmi értelmes nyereség. Nem egy jó biznysz. De ha kicsit csórók a szüleid, akkor simán, arra azt mondom, hogy megértem. Nagy kockázat és nagy nyereség, jól jön. [...] Ha mérlegre teszed egy suzuki swift vagy s*****sznak a rendőrök és bekanalaznak nemtom hány évre akkor ez a suzuki swift már nem csillog olyan szépen. Ha legalább Bentley lenne...Nem vállalnák be ennyiért.”*

Az idézetben megjelenő „suzuki swift szindróma” kifejezést annyira találónak éreztem, hogy in vivo kódként („olyan fogalmak, amelyeket maguk a kutatási résztvevők mondanak, nem pedig az elemzők”³¹) az egész empirikus kutatásomra kiterjesztettem és használtam. Mit jelent ez a meghatározás, fogalmi szinten? Lényegében a korlátozott racionális döntés elméletének felel meg, amelyben az adott személy társadalmi pozíciójának befolyásoló ereje kirajzolódik a döntéshozatalban³².

Érdekes módon ugyanazon a logikai úton jutnak ellentétes döntésre azok, akik belevágnak a terjesztésbe és azok akik nem, vagy csak a kiegészítésben, közvetítésben (*social supply*) maradnak meg.

Kockázatkerülés

Medárd meghatározása egyértelmű önmaga számára: az adott helyzetében és kilátásai tekintetében a költség (kockázat) jóval nagyobb, mint a potenciális haszon lehetősége. Hiszen a családi háttere, valamint kulturális tőkéje segítségével arra számít, és abban bízik, hogy könnyedén el fog tudni helyezkedni a legális munkaerőpiacon, sőt kifejezetten jövedelmező karriert fog tudni befutni. Ezt a késznek tekintett jövőt pedig a

³¹ Corbin & Strauss 2015. 108.

³² Jacues & Wright 2011. 736

legkisebb mértékben sem hajlandó kockára tenni. Pontosabban áthelyezi a hangsúlyokat az elfogadható kockázat (fogyasztás) és az elfogadhatatlan kockázat (terjesztés) között.

Önmagában a fogyasztás tevékenysége bőven belefér, nem veszélyezteti jelentős mértékben a jövőjét és terveit. Ugyan ismer(het)nek olyat a társaságukban vagy tágabb baráti körükben, aki lebukott, de az esetek többségében ezt pusztán a balszerencse számlájára írják, esetleg az adott személy ügyetlenségére. Az elterelést pedig úgy értékelik, mint ami még belefér, hiszen az ismerőseik akik átestek rajta lényegében sértetlenül kerültek ki belőle, és nem változtatta meg jelentős mértékben a későbbi fogyasztási szokásaikat vagy lehetőségeiket. Ahogyan ezt Lambert is megfogalmazta:

Olyan ismerősöm is van aki többször volt elterelőn de hogy ugye elvileg, én úgy tudom, hogy ha van az elterelő akkor utána már lehet nemtom büntetőjogi következménye, de nem, nem volt még olyan ismerősöm akinél büntetőjogi következménye lett volna [...] Még olyan hatása sincs sokszor, hogy, mer hogy elvileg akkor az elterelés alatt nem szabad szívni, de azért ezt sokszor megszegik. legalábbis az én ismerőseim [nevet].

Kockázatvállalás

Azonban vannak olyanok is, akik számára ez a minimális kockázat elfogadható és belekezdnek, vagy legalábbis belecsúsznak (*drifting*) a terjesztésbe. Ezek a személyek tudatosan élnek a státuszuk jelentette védelemmel, legyen az társadalmi pozíció vagy éppen a nemük, utóbbi esetben építve az igazságszolgáltatás lovagiasságára³³.

Úgy éreztem hogy ez nekem egyáltalán nem komfortos hogy nem tudom 30 gramm fűvel grasszáljak a városban. És akkor ennek nyilván vannak ilyen módszerei amitől kevésbé lebukás veszélyes a dolog vagy nem tudom, de hogy akkor is. Tényleg ilyen cuki női szoknya kedves lány szintre mert akkor biztos nem fog senki birizgálni. (Petra)

Vagyis kihasználják a rendszer „vakságát”, azokra az elvárásokra és sztereotípiákra építve, amelyek alapján a szemlélő (jelen esetben jellemzően rendőrök) meghatározzák magukban a potenciális terjesztő profilját. A kockázat minimalizálásának a taktikája tehát az, hogy minél jobban meg kell felelni az ajánlott konformista képnek, a törvénytisztelő (kis)polgárnak, akinek a védelme érdekében létezik maga a rendszer, a vékony kék vonal³⁴.

Ha már úgyis a kábítószer szcénán belül mozognak, akkor miért ne használják ki a helyzeti előnyüket, és keressenek is belőle? A lebukás esélye csekély, és ahogy azt a

³³ Vig 2016. 676.

³⁴ Ristroph 2018. 306.

következőkben látni fogjuk, amíg a megfelelő szerepet játszhatják el a saját közösségük előtt, addig igazából nem kerülhetnek bajba, sőt még jól is jönnek ki a dologból.

Szerep és identitás – címkézés kérdése

Önmagában, pusztán a terjesztés aktusa természetesen értelmezhető, azonban igazán csak akkor juthatunk el a megértéséhez, ha feltárjuk azt a közeget és értelmezést, amilyen környezetben mozog. Ennek az elméleti megközelítésnek az alapja a Howard Becker által bevezetett címkézés elmélet. A megközelítés szerint a különböző norma- és törvénysértések nem légtüres térben, abszolút értékek mentén történnek, hanem a társadalom adott csoportjának folyamatos visszajelzése és értékelése alapján.³⁵ Ráadásul a meghatározó értékek nem állandóak, hanem az adott kor és kultúra eredményei, amelyek a folyamatos változás és alakulás állapotában vannak.

Az, hogy mit tekintünk tehát konform, és mit nonkonform viselkedésnek, dinamikus és nem statikus tényező. Azoknak, akik az egyetemi közegben a terjesztéssel foglalkoznak, el kell találniuk azt az egyensúlyi pozíciót, amelyben a környezetük még elfogadja őket, és hajlamos szemet hunyni a tevékenységük fölött, nyitva hagyva a lehetőséget a visszatérésre a konformista, törvénytisztelő oldalra a jövőben.

Ez a koncepció egyaránt tetten érhető abban, ahogy a terjesztők pozícionálják saját magukat, valamint ahogy a barátaik, rokonaik és üzletfeleik tekintenek rájuk. Önmaguk tekintetében tehát a neutralizáció különböző formáiról beszélhetünk³⁶, míg a külső szereplőknél a (stigmatizációt kerülő) címkézésről³⁷.

Melyek azok a tényezők és elképzelések, amelyek segítenek a terjesztési tevékenységüket félig-meddig konformista környezethez kötni? Erre a kérdésre két eltérő megközelítésű választ adnak, egyrészt hangsúlyosan azt bizonyítják/bizonygatják, hogy az általuk végzett tevékenység „nem valódi terjesztés”, vagyis ők nem is igazi bűnözők (dílerék). Másrészt az egyetemista életvilággal kötik össze tevékenységüket, hogy ez lényegében annak jellemzőivel rendelkezik, és egyáltalán nem lóg ki ennek a világnak a kereteiből.

„Nem vagyok díler”

Mikortól számít valami „problémás terjesztésnek”, melynek a jellemzőit igyekeznek elkerülni? Részben ez is összefügg az osztályhelyezettel és az elvárt viselkedéssel,

³⁵ Becker 2001. 131.

³⁶ Sykes & Matza 2001. 78.

³⁷ Becker 2001. 122.

egyéni jellemzőkkel. Hiszen a sztereotipikus díretek ezekben a leírásokban jellemzően kopaszok, valamilyen veszélyesebb kutyával járnak a várost, és fizikailag fenyegetőek, az erőszak alkalmazásától vagy legalábbis a fenyegetésétől sem riadnak vissza. Ezeknek a jellemzőknek teljesen megfelelt Jonatán bűntársa. „8.kerületben nőtt fel és így kiskorától kezdve ilyen 5-8 éves korától kezdve küzdősportolt, meg volt egy b*****t nagy pitbullja amit ilyen harcikutyanak nevelt direkt, és ilyen ki*****t izmos volt. Meg volt egy másik, ilyen staffkordja is ami úgyszintén egy ilyen ki*****t nagy kutya volt. És a csávónak is ilyen válla volt, [...] meg ki*****t agresszív volt.” Vagyis olyan jellemzőkkel bírt, amelyek a konformista, középosztálybeli környezetből kilógtak, egyáltalán nem voltak elfogadhatóak.

A problémás terjesztés másik oldala az, amikor nem a terjesztő kinézetével vagy stílusával van a gond, hanem annak üzletpolitikájával. Ez a ragadozó jellegű hangsúlyozza, amikor élőködik a fogyasztókon, kifejezetten célja rászoktatni másokat különböző szerekre, és a profitmaximalizálás érdekében hajlamos akár veszélyeztetni a vásárlói egészségét az árult szerek felütésével. Ennek a morális félelemnek a gyökerét Coomber a *pusher* mítosz kifejezéssel illette, és módszeresen meg is cáfolta.³⁸

Volt is olyan interjúalanyom, aki felhívta a figyelmem a hasonló eladói trükkökre, amelyek jelentős egészségügyi veszélyt jelenthetnek a fogyasztóra.

„Az egy nagyon rossz fű volt, attól fájt nagyon a fejem utána mint az állat és ilyen fura volt. Márminthogy szerintem azt cukros vízbe áztatják mert attól nő meg a súlya és ezen is olyan nagyon habos babos, meg nagyon kristályosnak tűnt és ezt is okozza a cukros víz, ahogy így kiszárad. Szóval az tuti, hogy lehúzás volt [...] Csak az a cukorkristályok utána letapadnak a tüdőn az g**i veszélyes [...] meg izébe szokták még meghempergetni, homokba attól is ilyen kristályos lesz (Edgár)

Illetve azt is gyakran kiemelik, hogy az általuk eladott szerek biztonságosak, az esetek többségében saját magukon tesztelik. Vagy arra is volt példa, aki professzionálisabb utat választott „...mi is a bogyókat leteszteltük, háromfajta ilyen cseppentővel, hogy 100%-ban az legyen benne amit mi is be akarunk venni, és ne olyan amit megmérgezzünk másnak.” (Ervin)

A biztonságos szerhasználatnak nem csupán a terjesztő „jófejsége” az oka, hanem a tudatos üzletpolitika, ezzel is csökkentve az eladás rizikóját és növelve saját biztonságukat a vásárlók hűségével és bizalmával.³⁹ Az árusított szerek minősége mellett elárulja társadalmi pozíciójukat az is, ahogyan a legszigorúbban elzárkóznak a különböző dizájnerek árusításától és fogyasztásától is. „Hamar rájöttünk, hogy ennek viszonylag kevés köze van ahhoz a kultúrált kábítószerhez amit mi szeretnénk folytatni.” (Dömötör)

³⁸ Coomber 2006. 31.

³⁹ Tzvetkova és mtsai 2015. 95.

A dizájnerek egészségre való veszélyessége közismert, és erős határt is képez a társadalmi pozíció tekintetében. Akik az interjúalanyaim közül próbálták, jellemzően még az egyetem előtt, mikor kisebb településeken laktak, ahol egyéb infrastruktúrák mellett a klasszikus kábítószerhez se igazán volt hozzáférésük⁴⁰. Amint viszont elkezdik az egyetemi életüket, véglegesen felfüggesztik a korábbi fogyasztási trendjüket. A hozzáférhetőség mellett az is az oka ennek, hogy maguk a szerek is stigmatizáltak és a korábbi fogyasztói/baráti körük már nincs jelen.⁴¹ Jonatán egyértelműen és igen reflexíven helyezi el a dizájnerek eszképpista fogyasztási trendjét mind a saját életében, mind a tágabb társadalmi környezetben.

*Vidéken viszont ott amikor herbáloztunk, meg azok az emberek így tényleg nem látnak mást és ez ilyen full természetes, hogy van és ez nem egy olyan dolog amit így úgy fognak fel, hogy rossz, vagy úgy, hogy jó, csak ilyen ilyen pillanatnyi dolgokat tudnak így felfogni, és ez nem azért mert, most bocsánat, hogy így hangzik minthogyha ilyen sztereotip típusa, mert amúgy nem azért van mert hogy így kisebb az agyi kapacitásuk vagy butábbak lennének, nem, az a környezet egyszerűen képtelen olyan perspektívákat felmutatni amik arról szólnak, hogy ez ki*****ul destruktív és, hogy ez az ilyen rombolás ez így nagyon sok szintéren van ott.*

Az is alapvető határalkotási szabályuk volt az általam megkeresett terjesztőknek, hogy szigorú korhatárt húztak, 18 éven aluliaknak nem adtak el. *„Van két húgom, az egyik az ilyen 10 körül van a másik ilyen 17-18 körül van, ha vele egykorú kérne tőlem, akkor én azért nehéz szívvel adnék neki, mert nem akarnék ilyen fiatalokat ilyesmire buzdítani.”* (Csaba) Saját érdekükben is úgy vélték, hogy túl nagy rizikófaktort jelentene fiatalabbaknak eladni, mivel könnyebb rájuk ijeszteni, és valószínűbb akkor, hogy előkerül a nevük a rendőrség előtt. A 18 év alattiak azért sem voltak kifejezetten gyümölcsöző fogyasztók, mivel nem tudtak olyan jelentős összegeket mozgósítani az egyes tranzakciókhoz, miközben a nekik történő eladás jóval nagyobb stigmával és büntetési kockázattal járt⁴².

Fülöp valamivel szabadabban értelmezte a korhatárt, igaz számára elsődleges jövedelemszerzés volt a terjesztés, ezért kevésbé lehetett „válogató”. Valamint értelemszerűen, akik maguk is korábban kezdték el a szerhasználatot, nem akartak sem képmutatók lenni, vagy éppen belecsúszni az idősebb, konzervatív „lúzer” szerepébe.

Volt, hogy elzavartam, mert eszméletlen, hogy néha mondom így találkozol. Volt olyan, hogy 16-7 éves társaság odajött és voltak velük más arcok is, akiket nem ismertem... És kiszolgáltam őket, mert tizenhat éveseket már nem félttem akkor, én is csináltam már akkor ilyeneket, azzal már nem volt semmi problémám. Alatta viszont nagyon szigorúan vettem, tehát nem akartam tizenhat

⁴⁰ Szécsi 2017.81.

⁴¹ Kaló & Felvinczi 2017. 113.

⁴² Coomber 2003. 944.

alatt senkivel se foglalkozni. Volt, hogy néha teljesen véletlenül odakavarodott egy ilyen nagyobb társaság, ott voltak ilyen gyerekek, adtam nekik és elkezdtünk beszélgetni, mert mondom, én ott maradtam mindig a helyemen, ők meg odasereglettek körém és elkezdtek ott beszélgetni, szívatni, jól érezték magukat. És persze a stílusából a kissrácoknak így lerítt, hogy valami itt nem stimmel, nem olyanok, mint a többiek, akiket ismerek és akkor megkérdezgettem, hogy ne haragudj, ő mennyi idős? És akkor mondják, hogy ilyen tizenkettő-tizenhárom évesekről van szó és rendesen ki kellett rugdosnom őket a helyről, hogy jó, akkor most takarodó erről a helyről, ide akkor soha többé senki nem jöhet.

Felmerül persze a kérdés, vajon mennyiben mondtak igazat az interjúalanyaim ebben (vagy akár más) kérdésben? Erre nehéz egyértelmű választ adni, mivel meglehetősen nehéz lenne megtalálni azokat a konkrét vásárlókat, akiről ő nem akarja, hogy tudjak (mivel túl fiatalok). A kérdés elsősorban nem az, hogy általában nem adnak el ilyen fiataloknak valakik kábítószer, hiszen azt tudjuk, hogy igenis hozzá tudnak jutni, akár közvetítőkön keresztül, akár saját korcsoporti terjesztők útján⁴³. Helyette arra voltam kíváncsi, hogy az egyetemista körökben mozgó terjesztők miként viszonyulnak a témához, az pedig a válaszukból egyértelműen kiderült, hogy legalábbis egy interjúhelyzetben hol húzzák meg a határt. Vagyis még ha nem is mondanak igazat, azt érzik, hogy le kell tagadniuk, mivel kínos, és elfogadhatatlannak tartaná a kérdező, vagy legalábbis rossz véleménnyel lenne róla.⁴⁴

„Egyetemista vagyok”

A másik, bár kevésbé hangsúlyos oldala a konformizmuson belül maradásnak, hogy a díler szerep elutasítása, vagy legalábbis elhatárolása mellett az egyetemistáét erősítik meg. Ez azt jelenti, hogy az esetek többségében számukra a terjesztésben való részvétel ugyanolyan jellemzőkkel bír, mint egy átlagos diákmunka. Ezek nem valódi karrierek vagy éppen célok, hanem csak rövidtávú szükségmegoldások. Valami, amihez nem kell jelentős képzettség, rugalmas az időbeosztása és összességében könnyen igazodik az egyetemista életvitelhez. Jelentse az akár a tanulásbeli, akár a szórakozásbeli oldalát.

Ebben megjelenik az is, hogy mi az az egyetemista közeg, amiben jelen kell lenni, megfelelni azoknak az elvárásoknak és viselkedéseknek. Fülöp például igen fiatalon családi támogatás nélkül maradt, és emiatt kezdett a terjesztésbe. Vásárlói értelemszerűen a 16-18 évesek közül kerültek ki kezdetben, mivel ez volt a saját korcsoportja is. Azonban ahogy idősebb lett és később saját erőből bejutott az egyetemre, megváltozott ennek a helyzetnek az értékelése számára.

⁴³ Harrison, Erickson, Korf, Brochu & Benschop 2007. 32.

⁴⁴ Sandberg 2010. 462.

Kaptam ezáltal magamnak egy nevet, ami akkor még tetszett, hogy így ismernek az emberek, aztán elég szomorú lett. Mert az a baj, hogy tehát, hogy minél idősebb vagy hirtelen annál kevésbé válik menővé ez az egész tevékenység. A fiatalok körében még teljesen, ott még igen, ott még mindenki odavan, de tizenkilenc fölött úgy érzem, hogy elkezdenek megérni ezek az emberek és elkezdik magukat inkább távol tartani az olyan arcoktól, mint én. Odajönnek, amikor szükségük van, de tehát hogy, nem az, akivel elmennél szórakozni.

Fülöp megtapasztalta azt az elhatárolódást, pontosabban stigmatizációt, ami meghatározná az életét, ha benne maradna a terjesztésben. Az ami korábban elfogadott, sőt kifejezetten státuszt biztosító tevékenység volt számára, már úgy érezte, hogy fokozatosan elvesztette vele korábbi helyét. Az idő előrehaladtával egyre élesebbé válik az, miként tagozódik be az ember az elvárt, osztályhelyzetének megfelelő szerepbe, ennek elmaradása pedig súlyos disszonanciát okozhat. *„Természetesen az a baj, mint mindennel, hogy ha egy picit túllősz a célon, akkor átfordul egy másik irányba. És pont ez a része az életnek, ez az alvilági dolog, ez ez nagyon rossz irányba tud elvinni, végül nagyon rossz helyeken tudsz kikötni, rossz irányba tud sodorni általa.”* (Dömötör)

Emiatt az is meghatározó tényező, hogy nem mehet a tanulmányaik rovására a terjesztésben való részvételük, hiszen elsődlegesen azért vannak a felsőoktatásban, hogy megszerezzék a megfelelő kulturális tőkét a jövőbeni gazdasági tőkéjük biztosítására.⁴⁵ Ezért is a képzés végéhez közeledve jellemzően elkezdik leépíteni a terjesztési tevékenységüket, hiszen életükben máshová helyeződik a hangsúly. *„Ne ezen menjen el az utolsó két évem. Az egyetemre járok, diplomát akarok, meg rendes munkát, szóval nem akarom, hogy ez kitudódjon vagy ilyesmi.”* (Csaba)

Az, hogy egyetemen vannak, egyértelmű cél és befektetés a jövőjükbe, aminek lehet kiegészítője, esetleg hasznos tapasztalata akár a kábítószer-terjesztés. Ilyen volt például Ervin is, aki úgy jellemezte a tevékenységét, mint afféle szakmai gyakorlatot, amelynek keretében el tudja sajátítani azokat a képességeket, melyek majd jövőbeni legális vállalkozásához szükségesek. Ezzel megfelelően a korábban már említett, Mohamed és Fritsvold féle motivációs tipológia vállalkozó szemléletű (*capitalist in training*) típusának.

A lebukás kérdése

A legtöbb interjúalanyom teljesen biztos volt abban, hogy ők túl óvatosak és okosak ahhoz, hogy lebukjanak. Ez részben magyarázható a korábban már bemutatott társadalmi pozíciójukkal, a magyar rendőrség hatékonysága iránti alacsony bizalommal,

⁴⁵ Boudieu 2000. 437.

illetve azzal, hogy saját körükben anomália az, hogy valakit elkapjanak, a többségnek nincsenek olyan ismerősei, akikre ez igaz lenne.

Én magam is hasonló elfogultságokkal kezdtem neki a kutatásnak, ezért szintén meglepetésként ért, mikor két interjúalanyom is börtöntapasztalatairól számolt be. Mindkettejük úgy értékelte mint egy szükséges rosszat, ami segített nekik a túlzásokba eső terjesztés és fogyasztás jelentette útról letérni. Vagyis a büntetés elérte a prevenciók célját. Jenő így foglalta össze a tapasztalatait:

„Illetve egy teljesen idézőjelben átlagos gyerekből így egy-két év alatt egy karrierista, magas pozícióban dolgozó szakember lettem úgy, hogy alatta még börtönben is voltam. Tehát igazából szerintem így nagyképűség nélkül valamilyen szempontból egy ilyen példás teljesítmény, amire nagyon sok ember nem képes. És szerintem én sem lettem volna képes erre, hogyha nem lettek volna ilyen tapasztalataim.”

Számára nem jelentett akkora nehézséget a börtönben töltött idő után visszatérni a hétköznapi életbe, ennek pedig a háttere, a társadalmi pozíciója volt az alapja. Nem csupán célja volt a reintegráció, hanem kifejezetten lehetősége volt rá. Biztos alappal, támogató közeggel rendelkezett, és – ami talán a legfontosabb – piacképes tudással. Ez nagyobb részben a formális oktatásban való részvételének köszönhető, de ő maga is kiemelte a fenti idézetben, hogy a terjesztésben tapasztaltak is hasznos(ítható) élmények voltak.

Konklúzió, avagy meddig tervezed ezt csinálni?

Minden terjesztőnek, akivel beszéltem feltettem a fenti kérdést, milyen tervei vannak a jövőre nézve, hogyan látják magukat és a kábítószer kérdését az elkövetkezendőkben. Kivétel nélkül mind úgy képzelték el jövőjüket, mint amelyben időnként fogyasztanak (hiszen nem akarnak unalmas kispolgárok lenni), időnként segíthetnek a közeli barátaiknak hozzájutni a különböző szerekhez, de a tényleges terjesztést lezárt fejezetnek tekintik. Olyasminek, ami az egyetemi évek szabadságával, lázadásával és elfogadásával fonódik össze, viszont éppen ezért nem is tartható fenn a munka világában.

„Hát nem hiszem, hogy ez passzol egy felnőtt életvitelhez, mondjuk amíg egyetemre járok, mer addig úgyis vannak vevők. Tehát amikor már lenne olyasmi munkahelyem mint egy minisztérium vagy komoly helyen, akkor biztos nem csinálnám, mer az rizikós és akkor már úgyis lenne ilyen fix bevétel, amit nem kéne kipótolnom remélhetőleg ilyen szarságokkal. Szóval nem sokáig. Amint lehet én abba hagyom.”
(Csaba)

Csaba célja a terjesztéssel hasonló volt, mint kortársai egy részének a diákmunkákkal: a szülői támogatást meghaladó költségeit akarta fedezni. Ezek elsősorban a szórakozás különböző formáit jelentették, különösen pedig a nyári fesztiválózást. A diploma megszerzésével pedig abban bízik, és azzal tervez, hogy lehetősége lesz a legális munkaerőpiacról kényelmesen ellátnia magát. A kilépés kérdését azzal is összekötve, hogy amíg ő maga egyetemre jár, a vásárlóival könnyen megtalálják egymást, akár ismerősök, akár csupán a barátok barátai. Viszont a képzés befejezésével ez az út bezárul, és ha a terjesztésen maradna, azt kockáztatná, hogy teljesen ismeretleneknek kellene eladnia, ezzel pedig átlendülne a valódi díler oldalára, ez pedig súlyos stigmákkal járna saját köreiben.

Felhasznált irodalom

- Anderson, E. (2001): *Code of the Street: Decency, Violence, and the Moral Life of the Inner City*. London, New York: W. W. Norton & Company
- Becker, H. (2001): Újragondolt címkézésemélet. In: J. Rác (Ed.): *Szabálykövet(él)ők és bajkeverők Devianciák Bevezetés a devianciák szociológiájába*. 121–143. Budapest: Új Mandátum Könyvkiadó
- Bourdieu, P. (1978): *A társadalmi egyenlőtlenségek újratermelődése*. Budapest: Gondolat
- Bourdieu, P. (2000): Gazdasági tőke, kulturális tőke, társadalmi tőke. In: G. Felkai, D. Némédi, & P. Somlai (Eds.): *Szociológiai irányzatok a XX. században*. 431–446. Budapest: Új Mandátum
- Bourgois, P. (2003): *In Search of Respect Selling Crack in El Barrio* (Second edi). Cambridge: Cambridge University Press
- Bucerius, S. M. (2014): *Unwanted Muslim Immigrants, Dignity, and Drug Dealing*. New York: Oxford University Press
- Chambliss, W. J. (1973): The Saints and The Roungecks. *Society*, 11(1), 186–194.
- Christie, N. (1986): "Suitable enemies." In: H. Bianchi & R. van Swaaningen (Eds.), *Abolitionism: Towards a Non-repressive Approach to Crime*. Amsterdam, 42–54.
- Christie, N. (2004): *Büntetésipar. A nyugati stílusú gulagok felé*. Budapest: Osiris kiadó
- Cloward, R., & Ohlin, L. (1960): *Delinquency and Opportunity*. New York: Free Press
- Coomber, R. (2003): There's No Such Thing as a Free Lunch: How "Freebies" and "Credit" Operate as Part of Rational Drug Market Activity. *Journal of Drug Issues*, 939–962.
- Coomber, R. (2006): *Pusher myths: re-situating the drug dealer*. London: Free Association Books
- Corbin, J., & Strauss, A. (2015): *A kvalitatív kutatás alapjai*. Budapest: L'Harmattan

- Dési, Á. D. (2020): Drog – üzlet – barátság – kutatás. Kutatói pozíció és szerep az egyetemi kábítószer szcénában. *Antro-Póus*, (1), 103–121.
- Éber, M. Á. (2020): A csepp. A félperifériás magyar társadalom osztályszerkezete. Budapest: Napvilág Kiadó
- Goffman, A. (2014): *On the Run Fugitive Life in an American City*. Chicago: The University of Chicago Press
- Harrison, L. D., Erickson, P. G., Korf, D. J., Brochu, S., & Benschop, A. (2007): How much for a dime bag? An exploration of youth drug markets. *Drug and Alcohol Dependence*, 90(SUPPL. 1), 27–39.
- Jacques, S., & Wright, R. (2011): Informal control and illicit drug trade. *Criminology*, 49(3), 729–765.
- Kaló, Z., & Felvinczi, K. (2017): Szakértői dilemmák és az ÚPSZ-használat észlelt mintázatai. In: K. Felvinczi (Ed.), *Változó képletek. ÚJ(abb) szerek: kihívások, mintázatok*. Budapest: L'Harmattan, 103–125.
- Lassiter, M. D. (2015): Impossible criminals: The suburban imperatives of America's war on drugs. *Journal of American History*, 102(1), 126–140.
- Merton, R. K. (1980): *Társadalomelmélet és társadalmi struktúra*. Budapest: Gondolat.
- Mohamed, R., & Fritsvold, E. (2010): *Dorm Room Dealers: Drugs and the Privileges of Race and Class*. London: Lynne Rienner.
- Potter, G. R. (2009): Exploring retail-level drug distribution: social supply, “real” dealers and the user/dealer interface. In: Z. Demetrovics, J. Fountain, & L. Kraus (Eds.): *Old and new policies, theories, research methods and drug users across Europe*. Lengerich: Pabst Science Publishers 50–74.
- Rácz, J. (2006): *Kvalitatív droggutatók*. Budapest: L'Harmattan.
- Ristoph, A. (2018): The thin blue line from crime to punishment. *Journal of Criminal Law and Criminology*, 108(2), 305–334.
- Ritter, I. (2014): Bevezetés a kábítószer-gazdaságban II. *Kriminológiai Tanulmányok*, (51), 50–71.
- Sandberg, S. (2010): What can “Lies” Tell Us about Life? Notes towards a Framework of Narrative Criminology. *Journal of Criminal Justice Education*, 21(4), 447–465.
- Sandberg, S., & Pedersen, W. (2011): *Street Capital: Black Cannabis Dealers in a White Welfare State*. Bristol: The Policy Press
- Sykes, M. G., & Matza, D. (2001): Neutralizációs módszerek. In: J. Rácz (Ed.): *Szabálykövet(él)ők és bajkeverők Devianciák Bevezetés a devianciák szociológiájába (77–84)*. Budapest: Új Mandátum Könyvkiadó
- Szabari, V. (2020): A modernizáció új útjain. Társadalmi struktúraelméletek, rétegződés- és mobilitásvizsgálatok. In: V. Szabari (Ed.): *(Disz)kontinuitások. A magyar szociológia 1960 és 2010 között*. Budapest: ELTE Eötvös Kiadó, 133–165.

- Szécsi, J. (2017): Újfajta pszichoaktív szerek használata a mélyszegénységben élők körében - kutatási tapasztalatok. In K. Felvinczi (Ed.): *Változó képletek. ÚJ(abb) szerek: kihívások, mintázatok*. L'Harmattan, 69–87.
- Taylor, S., Buchanan, J., & Ayres, T. (2016): Prohibition, privilege and the drug apartheid: The failure of drug policy reform to address the underlying fallacies of drug prohibition. *Criminology and Criminal Justice*, 16(4), 452–469.
- Tzvetkova, M., Pardal, M., Disley, E., Rena, A., Talic, S., & Forberger, S. (2015): Strategies for a risky business: How drug dealers manage customers, suppliers and competitors in Italy, Slovenia and Germany. *International Journal of Drug Policy*, 31, 90–98.
- Venkatesh, S. (2008): *Gang Leader for a Day: A Rogue Sociologist Takes to the Streets*. New York: Penguin
- Vig, D. (2016): Nemek és bűnözés. In: Borbíró A., Gönczöl K., Kerezsi K., & Lévay M. (Eds.): *Kriminológia*. Budapest: Wolters Kluwer 662–704.
- Zinberg, N. E. (2005): *Függőség és kontroll. Drog, egyén, társadalom*. Budapest: Nyitott Könyvműhely Kiadó

INTEGRATING NONCONFORMITY INTO THE (PLANNED) CONFORMIST LIFE PATH

Interpreting the university drug scene in terms of social position

The social position of offenders is a key determinant of how the public views the perpetrators of certain crimes and the role they see themselves in. The same acts are judged differently in terms of access to different privileges and Bourdieuan capital. One striking example is the university drug scene.

In the recent past, the spread of drug use and trafficking has become increasingly widespread in the globalised world, but this does not mean universal acceptance in the wider society, rather we can speak of micro-sites of normalisation. That is, they become accepted only in certain well-defined areas and communities. One such site is the university and the university lifestyle, where, in addition to consumption and conscious consumers, the community is much more permissive towards those involved in distribution than wider society in general.

MOLNÁR ANNA

Kriminológia Tanszék

Témavezető: dr. Lévay Miklós egyetemi tanár és

dr. Hack Péter tanszékvezető egyetemi tanár (Büntető Eljárásjogi és Büntetés-végrehajtási Jogi Tanszék)

**NEMZETKÖZI ELVÁRÁSOK A FIATALKORÚAK BÜNTETŐ
IGAZSÁGSZOLGÁLTATÁSÁVAL KAPCSOLATOSAN, KÜLÖNÖS TEKINTETTEL
A BÜNTETÉSKISZABÁSRA**

Amennyiben egyfajta pedagógiai folyamatként tekintünk a büntetőeljárásra, akkor a bűncselekményre történő reagálás módja, tehát a cselekmény következménye fontos szerepet tölt be a fiatalok bűnelkövetők reintegrációjában. Dolgozatomban bemutatom, hogy a megvizsgált nemzetközi dokumentumokban milyen követelmények, ajánlások jelennek meg a széles értelemben vett büntetéskiszabásra, illetve a bűnelkövetésre történő reagálás módjára. Fontosnak tartom kiemelni, hogy az irodalom feldolgozása során nem volt célom a gyakorlat vizsgálata, „csupán” azt az átható elvet igyekeztem feltárni, mely a nemzetközi gondolkodásban megjelenik a széles értelemben vett büntetéskiszabással kapcsolatban.

A fiatalok speciális büntető igazságszolgáltatási rendszere országoként eltérő, a megközelítések sokszínűsége az egyes államok gazdasági, politikai, kulturális és társadalmi különbségeivel magyarázható. A John A. Winterdyk¹ nevéhez köthető tipológia hat modellbe sorolja ezeket a rendszereket, melyeket több szempont alapján határol el egymástól. Az alábbiakban ismertetem a különböző modellek főbb, jelen dolgozat szempontjából releváns ismérveit.

1. **Jóléti modell** → Segítés, rehabilitáció, nevelő intézkedések, a szükségleteknek megfelelő beavatkozás. A bűnelkövetésen kívül egyéb devianciákat tanúsító fiatalokkal is foglalkozik. Jellemző a határozatlan tartamú szankciók alkalmazása.
2. **Igazságügyi modell** → Korlátok közé szorítja az állami beavatkozást, mely a „gyermek mindenek felett álló érdekére” alapoz. Eljárási garanciák. A szankciók határozottak, arányosak.
3. **Részvételi modell** → Informális eljárás, minimális beavatkozás. Kulcsszereplők a nevelők és a közösségi intézetek.

¹Lévay 2019. 893.

4. **Igazságügyi modell módosított formája** → Büntethetőség, társadalom védelme: jogi megközelítés; Felelősség enyhíthetősége: jóléti modellnek megfelelő.
5. **Bűnözéskontroll modell** → Punitív megközelítés, büntetőeljárás keretein belül történő elbírálás.
6. **Korporativizmus modellje** → Intézmények, szakemberek közötti együttműködés. Célja hatékony reakciók felkutatása és használata.

Fontos megjegyezni, hogy az egyes államok rendszerei nem, vagy csak nehezen illeszthetők be egy kategóriába. Bármelyik modellbe is tartozik az adott állam, a nemzetközi dokumentumokban írt követelményeknek eleget kell tenni, az ajánlásokat, javaslatokat pedig szakmai szempontból szükséges szem előtt tartani.²

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleményéből kiderül, hogy az 1980-as évektől kezdve számos nemzetközi dokumentum született a fiatalok igazságszolgáltatásával kapcsolatosan. Többek között annak érdekében, hogy annak represszív kezelési rendszerét felváltásák, illetve azért, hogy az igazságszolgáltatási rendszer hatékonyabb szerepet töltsön be a bűnisméltés megelőzésében. Ennek érdekében fokozatosan bevezették az ún. felelősségi modellt, melynek célja, a korábbi szemléletekhez – mint a védelmezési modell, később nevelési/jóléti modell – képest „*a nevelési és igazságügyi szempontok összehozása*”³, illetve a fiatalkorú bűnelkövető felelősségre nevelése. A modell hatására változások jelentek meg Európán belül a fiatalkorúakra vonatkozó igazságszolgáltatási rendszerekben, melyek a büntetés-kiszabás tekintetében is jelentősek.⁴ A felelősségi modell tehát egyre inkább terjed, a fiatalkorúakra vonatkozó igazságszolgáltatási rendszerek modelljei között lévő távolság csökken, azonban még mindig több ponton különböznek egymástól.⁵

Az alábbiakban három fő szempont szerint mutatom be a reagálás módjával kapcsolatos szemléletet:

1. A fiatalkorúakkal kapcsolatos elbánás módja – „*más elbánás*”
2. A megfelelő szankció kiválasztásának szempontjai a nemzetközi elvárások szerint
3. Hatékony beavatkozások

² Lévay 2019. 894.

³ Európai Gazdasági és Szociális Bizottság vélemény – Tárgy: „*A fiatalkorú bűnözés megelőzése. A fiatalkorú bűnözés kezelésének módjai és a fiatalkorúakra vonatkozó igazságszolgáltatási rendszer szerepe az Európai Unióban*” (2006/C 110/13) 3.2.1

⁴ 2006/C 110/13. 3.2.1

⁵ 2006/C 110/13. 7.1.2

1. A fiatalkorúakkal kapcsolatos elbánás módja – „más elbánás”

A nemzetközi dokumentumokban megjelenik az a szemlélet, miszerint a fiatalkorú elkövetőkkel máshogy kell bánni, mint a felnőttkorúakkal. Az „*ENSZ minimum szabályai a fiatalkorúak igazságszolgáltatására (A Pekingi szabályok)*” (A továbbiakban: „Pekingi Szabályok”), bevezeti a „más elbánás” fogalmát, mely a bűncselekményt elkövető gyermeket vagy fiatalot illeti meg, szemben a felnőtt elkövetőkkel. A „más elbánás” tartalmát a 2.3. és az 5.1. Szabályból következtethetjük ki:

- A fiatalkorú bűnelkövetők eltérő szükségleteinek kielégítése, alapvető jogok védelme
- Társadalmi szükségletek kielégítése
- A szabályok alapos és igazságos végrehajtása
- Arányosság elve
- A fiatalkorú jólétének elősegítése⁶

Az Európa Tanácsnak a fiatalkori bűnözés kezelésének új módszereiről és a fiatalkorú bűnelkövetőkre vonatkozó igazságszolgáltatás szerepéről szóló R(2003) 20. számú ajánlása alapján a „más elbánás” elve amellelt, hogy elkülöníti a fiatalkorúakat a felnőttkorúaktól, középpontba állítja a nevelés eszméjét, és a speciális prevenciót.⁷ Alapelvei között szerepel továbbá az is, hogy a fiatalkorúakkal kapcsolatos igazságszolgáltatásnak kerülnie kell a represszív, megtorló jellegű megközelítést.⁸

Ezt a szemléletet tükrözi az ENSZ Gyermekjogi Egyezmény (A továbbiakban: „Egyezmény”) 40. cikke, amely szerint a „*bűncselekménnyel gyanúsított, vádolt vagy abban bűnösnek nyilvánított*” gyermeket olyan bánásmódban kell részesíteni a nyomozás, a büntetőeljárás és a végrehajtás során, „*amely előmozdítja a személyiség méltósága és értéke iránti érzékének fejlesztését, erősíti a mások emberi jogai és alapvető szabadsága iránti tiszteletét, és amely figyelembe veszi korát, valamint társadalomba való beilleszkedése és abban építő jellegű részvétele elősegítésének szükségességét.*”⁹ Biztosítani kell tehát azt, hogy olyan elbánást kapjanak ezek a fiatalok, mely igazodik helyzetükhöz, az elkövetett bűncselekményhez, valamint megfelel jólétüknek¹⁰

Az R(2003) 20. számú Ajánlás megkülönbözteti a „fiatalkor” kategóriáján belül a gyermekkorúakat, valamint a náluk idősebb, de még fiatalkorú személyeket. Előbbieket csekély belátási képességgel rendelkező személyeknek tekinti, akiket – az Ajánlás

⁶ Lévay 1989. 664.

⁷ Lévay 2005. 21.

⁸ Lévay 2005. 23.

⁹ Egyezmény a gyermek jogairól (elfogadta az ENSZ Közgyűlése New York-ban, 1989. november 20-án. Magyarországon kihirdette az 1991. évi LXIV. törvény) 40. cikk

¹⁰ Egyezmény 40. cikk

szerint – elsősorban gyermeknek, és csak másodsorban kell bűnelkövetőnek tekinteni, így jóléti intézkedés lehet megfelelő válasz cselekményükre. Az idősebbeknél már megjelenhetnek a szigorodó szankciók – a fokozatosság elvét betartva – attól függően, hogy belátási képességük milyen mértékben fejlődött ki.¹¹

A fent írtakkal kapcsolatban fontos kiemelni Lévay Miklós álláspontját, miszerint „*a fiatalkorúak büntetőjogának „mássága” nem jelentheti csupán az általánostól enyhébb szankciók alkalmazásának biztosítását, azaz nem pusztán büntetés kiszabási kérdés a fiatalkorúakkal szembeni „más elbánás”*”¹².

2. A megfelelő szankció megválasztásának előzményei, szempontjai a nemzetközi elvárások szerint

Ezen elemzési szemponton belül több alszempont mentén ismertetem azokat a követelményeket, ajánlásokat, véleményeket, melyek a bűnelkövetésre adott reakciót megelőző folyamatra vonatkoznak. Az általam vizsgált nemzetközi dokumentumok alapján annak a főbb kritériumai, hogy az előző pontban ismertetett, a „más elbánásra” vonatkozó alapelvek érvényesülhessenek a bűnelkövetésre történő reagálás során, a következők:

- A gyermek mindenképp felett álló érdeke és jóléte
- A hagyományos igazságszolgáltatás kiegészítése alternatív lehetőségekkel
- Egyéni értékelés
- Személyi körülmények figyelembevétele
- Szakemberek képzése
- Jogok, garanciák érvényesülése
- Szülők, család bevonása
- Tudományos bizonyítékok

2.1. A gyermek mindenképp felett álló érdeke és jóléte

Az Egyezmény 3. cikke kimondja, hogy a különböző intézmények, hatóságok – így az igazságszolgáltatás intézményei is – elsősorban a gyermek mindenképp felett álló érdekét figyelembe véve hozzák meg azokat a döntéseiket, melyek valamilyen módon hatással vannak a fiatalkorú személy életére.¹³ A Pekinger Szabályok alapján fontos, hogy „*A fiatalkorú jóléte legyen az irányító tényező esete megítélésében.*”¹⁴

¹¹ Lévay 2005. 25-26.

¹² Lévay 2005. 27.

¹³ Egyezmény 3. cikk

¹⁴ United Nations Standard Minimum Rules for the Administration of Juvenile Justice („The Beijing

2.2. A hagyományos igazságszolgáltatás kiegészítése alternatív lehetőségekkel

Az R(2003) 20. sz. Ajánlás az 1987. évi Ajánlás felváltásaként készült, létrejöttét – többek között – a korszak új kutatási fejleményei indokolták, miszerint „*bizonyos beavatkozási formák, bizonyos elkövetők esetében, bizonyos időben működnek*”¹⁵. Az eredmények arra engedtek következtetni a szakembereket, hogy eredményesebbé válhat a bűnözésre adott reakció, ha a hagyományos megközelítéseket az alternatív lehetőségekkel (pl.: kárhelyreállító igazságszolgáltatás, közösség alapú támogatás és ellenőrzés) egészítik ki. Az Ajánlás alapelvei között szerepel az is, hogy „*a fiatalkori bűnözésre való átfogó reagálásnak csupán része a fiatalkorúak büntető igazságszolgáltatási rendszere.*”¹⁶, arra a fiatalkori bűnmegelőzés közösségi alapú stratégiájának alkotórészeként tekint.¹⁷

A két terület (hagyományos és alternatív) szintetizálásához nagyfokú együttműködésre van szükség, melyre az Ajánlás 21. pontja is felhívja a tagállamok figyelmét: „*a fiatalkorú bűnözésre adott válaszuk megtervezett, koordinált legyen és a helyi intézmények, mint a rendőrség, pártfogói hálózat, ifjúsági és szociális szolgálatok, bíróság, ügyészség, oktatási intézmények, munkaügyi szervek, egészségügyi és lakásügyi hatóságok együttműködése révén valósuljon meg,*”¹⁸ Azért van szükség az együttműködésre, mert a fiatalkorúak bűnelkövetése mögött rejlő okok sokszor előforduló halmozódására csupán az igazságszolgáltatási szervek nem tudnak hatékonyan reagálni.¹⁹

Az Ajánlásban foglaltakhoz képest, a 2006/C 110/13. sz. Vélemény drasztikusabban csökkentené a hagyományos igazságszolgáltatás szerepét, miszerint azt „*(...)az elengedhetetlenül szükséges szintre kell csökkenteni, és új, kifejezetten a fiatalkori bűnözés ellen irányuló rendszereket kell felállítani (...)*”²⁰ ezzel együtt szorgalmazza szociális segítségnyújtást az érintettek számára, valamint aktívabb szerepet szán a közösségnek a konfliktusok megoldásában.

A közösség bevonását hangsúlyozza a Pekingi Szabályok 11. szabálya is, az eltereléssel kapcsolatban. Eszerint „*csak akkor tölthet be az ilyen intézkedés a fiatalkorú jövőbeni magatartása szempontjából pozitív szerepet, ha bizonyos közösségi kontrollt alkalmaznak az elterelést követően.*”²¹

Rules”) Adopted by General Assembly resolution 40/33 of 29 November 1985. 17.1. c); ld. Lévay, 1989.

¹⁵ Lévay 2005. 22.

¹⁶ Lévay 2005. 23.

¹⁷ Lévay 2005. 23.

¹⁸ Lévay 2005. 26.

¹⁹ Lévay 2005. 26.

²⁰ 2006/C 110/13. 3.3.1

²¹ Lévay 1989. 665.

A korábbi, büntető jellegű szemlélet helyett megjelenik az áldozatokat és az érintett közösséget célzó kárhelyreállítás lehetősége is, a helyreállító igazságszolgáltatás koncepciójába ágyazva.²²

2.3. Egyéni értékelés

A 2016/800 (EU) Irányelv nem fogalmaz meg konkrét iránymutatást a büntetés kiszabással kapcsolatban, azonban egy egész cikket szán az *egyéni értékeléshez való jog*nak, mely kapcsolatban áll a bűnelkövetésre adott reakcióval. Az egyéni értékelésnek az a célja, hogy összegyűjtse a fiatalok elkövető sajátosságaival, illetve körülményeivel kapcsolatos információkat, melyek az esetleges szankciók alapjául szolgálhatnak, segíthetnek megválasztani az megfelelő büntetést vagy intézkedést. A hatóság az alábbi szempontok szerint dönt a gyermeket érintő kérdésekben:

- Megállapítja, hogy célszerű-e bármilyen egyedi intézkedést meghozni a gyermek érdekében.
- Értékeli a gyermekkel kapcsolatos biztosítási intézkedések megfelelőségét és hatékonyságát.
- A büntetőeljárás keretein belül döntést vagy intézkedést hoz, beleértve az ítélethozatalt is.²³

Az R(2003) 20. sz. Ajánlás is szorgalmazza, hogy a belátási képességet – és így a felelősségre vonhatóságot minden fiatalok elkövető esetében egyénileg értékeljék, ugyanis az életkori kategóriák nyers számok, melyekből sokszor nem lehet megfelelő következtetéseket levonni.²⁴

2.4. Személyi körülmények figyelembevétele

Ahogy arról már korábban említést tettem, az Egyezmény 40. cikke kimondja, hogy a gyanúsítottal, a vádlottal vagy bűnösnek talált fiatalokkal szembeni bánásmódnak az elkövetett bűncselekmény mellett igazodnia kell az ő helyzetéhez, meg kell felelnie jólétének, tehát személyi körülményeit is figyelembe kell venni.²⁵ A Pekingi Szabályok 5. szabályához tartozó kommentárjában foglaltak is azt hangsúlyozzák, hogy az

²² 2006/C 110/13. 4.3

²³ Az Európai Parlament és Tanács (EU) 2016/800 Irányelve (2016 május 11.) a büntetőeljárás során gyanúsított vagy vádlott gyermekek részére nyújtandó eljárási biztosítékokról. 7. cikk

²⁴ Lévay 2005. 26.

²⁵ Egyezmény 40. cikk

arányosság elve nem csak a cselekmény tárgyi súlyához arányosan igazodó szankciót jelenti, hanem azt is, hogy a terhelt személyi körülményei – „pl. társadalmi helyzet, családi körülmények, a társadalom hasznos tagjává válásra törekvés”²⁶ –, valamint a kiszabott büntetés között fennálló arányosságot is vizsgálni kell.²⁷ Összességében elmondható, hogy az 5. szabály azt követeli meg, hogy a fiatalkorúak bünelkövetésére adott reakció minden esetben méltányos legyen, azonban arra is figyelemmel kell lenni, hogy az innovatív beavatkozási lehetőségek mellett legyenek olyan óvintézkedések is, melyek megakadályozzák, hogy a formális társadalmi ellenőrzés hálójába indokolatlanul kiszélesedjen.²⁸

A személyi körülmények figyelembevételét megelőzi azok feltárása, megismerése, tehát szükség van olyan eszközre, melynek segítségével ez megtörténhet. A Pekingi Szabályok szót ejtenek a környezettanulmány fontosságáról is, mely a meglévő tudás mellett segítheti a megfelelő döntés kiválasztását is. A 16. szabály szorgalmazza az olyan szociális intézmények létrehozását, melyek alkalmasak az ilyen környezettanulmányok elkészítésére.²⁹

A Pekingi Szabályok – a reakció nézőpontjából – egy harmadik szempontot is beemelnek, nevezetesen a társadalmi szükségleteket: „Az adott reagálásnak nemcsak a bűncselekmény körülményeivel és súlyosságával kell arányosnak lennie, hanem a fiatalkorú körülményeivel és szükségleteivel, valamint a társadalom szükségleteivel is.”³⁰

2.5. Szakemberek képzése

A büntetés kiszabás szempontjából fontos, hogy a jogalkalmazó felismerje, melyik szankció tud a leginkább megfelelni a „más elbánás” követelményeinek. A nevelési jellegű kezelés során az a cél, hogy a fiatal elsajátítsa azokat a készségeket és tudást, melyek hiánya miatt került kapcsolatba az igazságszolgáltatással. E hiányosságok feltérképezését és a megfelelő reakció kiválasztását szakemberek kezében kell adni.³¹ Ezzel kapcsolatosan a Pekingi Szabályok 22. szabálya, illetve a 2006/C 110/13. sz. Vélemény, is hangsúlyozza a szakmaiság és a képzés szükségességét.³² Olyan tudásra van szükség, mely magába foglalja a jogi, szociológiai, pszichológiai, kriminológiai és viselkedéstudományi ismereteket.³³ Speciális képzést kellene biztosítani a fiatalkorúak

²⁶ Lévay 1989. 665.

²⁷ Lévay, 1989. 665.

²⁸ The Beijing Rules 5. Commentary

²⁹ Lévay 1989. 666.

³⁰ The Beijing Rules 17.1 a)

³¹ 2006/C 110/13. 4.2.1

³² The Beijing Rules 22., 2006/C 110/13 3.3.1

³³ The Beijing Rules 22. Commentary

büntető igazságszolgáltatása résztvevőinek, tehát a rendőröknek, a bíróknak, az ügyészeknek, az ügyvédeknek és a büntetést végrehajtó szakembereknek.³⁴

2.6. Jogok, garanciák érvényesülése

Az R(2003) 20. sz. Ajánlás, valamint a 2006/C 110/13. sz. Vélemény is magába foglalja a jogok és garanciák fontosságát, melyek a fiatalkorú bűnelkövetőket éppúgy megilletik, mint a felnőtteket.³⁵ Lévay Miklós álláspontja szerint: „*A megelőzés és a fiatalkorú érdekei, szükségletei csak a büntetőjogi garanciák keretei között érvényesülhetnek.*”³⁶

2.7. Szülők, család bevonása

A 2006/C 110/13. sz. Vélemény azonban a családnak is nagy szerepet szán a fiatal reszocializációjában, melytől elkötelezettséget vár³⁷. Ezen a ponton fontos megjegyezni, hogy az intézmények közötti együttműködés itt is szükségyszerű, mert ha a fiatalkorú elkövető esetleg gyermekvédelmi gondoskodásban él, akkor a szülő helyett a törvényes képviselőnek, adott esetben a gyámnak kell elköteleződnie annak érdekében, hogy a fiatalkorú elkövető beilleszkedése eredményes legyen.

Az R(2003) 20. sz. Ajánlás más szempontból emeli ki a szülők szerepét, ugyanis az alapelvek között szerepel, hogy „*a fiatalkorú által elkövetett bűncselekményért való felelősséget ki kell terjeszteni a fiatalkorú szülőjére / szüleire is.*”³⁸ Mi a probléma azzal, ha a gyermek cselekménye miatt a szülőket is felelősségre vonják? Egyrészt így lekerül a felelősség terhe a fiatalkorú válláról, pedig – a felelősségi modell tükrében – kötelezni kellene őt a kár megtérítésére és helyreállítására. Másrészt pedig, ha a szülők nem képesek bizonyítani, hogy nem terheli őket a felelősség, akkor igazságtalanul lesznek megbüntetve. Büntetés helyett inkább támogatásra lenne szüksége a szülőknek ahhoz, hogy megfelelően tudják nevelni gyermekeiket.³⁹

2.8. Tudományos bizonyítékok

³⁴ 2006/C 110/13. 3.3.1

³⁵ Lévay 2005. 26-27., és 2006/C 110/13. 3.3.1

³⁶ Lévay 2005. 27.

³⁷ 2006/C 110/13. 4.2.1

³⁸ Lévay 2005. 23.

³⁹ 2006/C 110/13. 4.6.2

Az R(2003) 20. sz. Ajánlás kiemeli a tudományos bizonyítékon alapuló beavatkozások fontosságát, mely segíthet megállapítani, hogy az adott személy szempontjából mely reakció lehet eredményes, vagyis a céloknak megfelelő.⁴⁰ Praktikus elemként megjelenik egy kutatóhálózat kialakításának szükségessége, mely segítheti a fiatalok igazságszolgáltatási rendszerének fejlesztését, reformját,⁴¹ illetve egy internet alapú ún. tudásbank létrehozásának ötlete is, melyben a bizonyítottan működő és nem-működő beavatkozási lehetőségek rendelkezésre állnak, a döntéshozók és a szakemberek munkájának fejlesztése érdekében.⁴²

3. Hatékony beavatkozások

Az előzőekben bemutattam azokat az elveket, szempontokat, melyek figyelembevételével a fiatalok bűnelkövető számára a legmegfelelőbb intézkedést, szankciót, egyéb reagálási módot tudja megválasztani az abban kompetens hatóság. A tanulmánynak ebben a pontjában olyan konkrét reagálási módokat mutatok be, melyek megfelelnek az előbbieknek.

Elsőként néhány olyan alapelveket tárgyalok, melyek a „jó reagálás” ismérveként szolgálhatnak. Ezek az alapelvek a következők:

- Azokra a kriminogén tényezőkre irányul, melyek okozták vagy közvetlenül hozzájárultak a bűnelkövetéshez (pl. antiszociális attitűdök, kábítószer-élvezet, az ismeretek alacsony szintje, iskolai kudarc, szülői elhanyagolás).
- Gyors, korai, következetes.
- Az elkövető tanulási szükségleteihez igazodó szakember (pl. strukturált, bevonja az elkövetőt, közreműködésre épít, nem pedig strukturálatlan, didaktikus módon végzi tevékenységét) és oktatási anyagok használata.
- Intézményi elhelyezés helyett elsősorban a közösségi, lakóhelyi környezethez kapcsolódó beavatkozás.
- Olyan módszerek alkalmazása, melyek a kognitív magatartásalakítás tanain alapulnak (pl. társadalmi életben való jártasság növelése, indulatkezelés, problémamegoldás)⁴³
- A munkaerő-piaci foglalkoztatottság elősegítheti a társadalmi és gazdasági beilleszkedést.⁴⁴

⁴⁰ Lévay 2005. 23.

⁴¹ The Beijing Rules 30.

⁴² Lévay 2005. 25.

⁴³ Lévay 2005. 23-25.

⁴⁴ 2006/C 110/13. 4.2.2

Ahány ember, annyi fajta szükséglet és személyi körülmény van, így fontos lenne, hogy a döntéshozók több intézkedés és szankció közül tudjanak választani, illetve, hogy azokat rugalmasan lehessen adaptálni, a fiatalok személyi körülményeihez lehessen szabni.⁴⁵

3.1. Tilalmak

A gyermeket nem lehet „*sem kínzásnak, sem kegyetlen, embertelen, megalázó büntetésnek vagy bánásmódnak alávetni.*”⁴⁶ Ennek fényében a fiatalok terhelte szemben halálbüntetés, illetve a feltételes szabadlábra helyezés lehetőségét kizáró életfogytig tartó szabadságvesztés nem szabható ki, valamint testi fenyítés is tiltott magatartás.⁴⁷

3.2. Szabadság korlátozásáról szóló rendelkezések

Az általam vizsgált nemzetközi dokumentumok a szabadságvesztés ultima ratio jellegét, tehát végső eszközként való, a lehető legrövidebb időtartamra szorító alkalmazását hangsúlyozzák, melyet gondos mérlegelésnek kell megelőznie.⁴⁸ A Pekingi Szabályok nem zárják ki teljesen az effajta szankciót, hiszen a szigorúan büntető jellegű megközelítésnek a felnőttek esetében, – esetleg a fiatalok által elkövetett súlyos bűncselekmények esetében is, ha nincs más reagálási mód – lehet létjogosultsága, azonban a fiatalok ügyeit tekintve az ilyen megfontolásoknál mindig az ő jólétüknek és jövőjüknek a biztosításához fűződő érdekek kell túlsúlyban lennie. Ez a szabály továbbá a lehető legnagyobb mértékben ösztönzi az intézményi elhelyezés alternatíváinak alkalmazását, szem előtt tartva azt, hogy a fiatalok sajátos igényeinek kell megfelelni.⁴⁹

Fontos megemlíteni az Európai Parlament 2017. október 5-i Állásfoglalását a büntetés-végrehajtási rendszerekről és a börtönkörülményekről. A 31. pont is említést tesz a „*legnehezebben kezelhető kiskorúak*”-ról, miszerint az ilyen problémákkal küzdő személyek számára a szabadságvesztés büntetés helyett, inkább olyan zárt

⁴⁵ The Beijing Rules 18. Commentary, 2006/C 110/13. 3.3.1.

⁴⁶ Egyezmény 37. cikk

⁴⁷ Egyezmény 37. cikk, The Beijing Rules 17.2, 17.3

⁴⁸ Egyezmény, 37. cikk; The Beijing Rules 19.; R(2003) 20. sz. Ajánlás 23.; Az Európai Parlament 2017. október 5-i állásfoglalása a büntetés-végrehajtási rendszerekről és a börtönkörülményekről (2015/2062(INI) 2018/C 364/14. sz. Állásfoglalás 13.

⁴⁹ A 17. számú szabályhoz fűződő kommentár

intézményeket részesítsenek előnyben, melyek gyermekpszichiátriai ellátást biztosítanak az ellátottak számára.⁵⁰

Ehhez kapcsolódik a szabadlábra helyezés kérdése, vagy a bírói eljárás mellőzésének lehetősége, melyet a bírónak, vagy más illetékes személynek, intézménynek – akinek/ amelynek hatáskörében áll a letartóztatott személy szabadon bocsátása – haladéktalanul meg kell vizsgálnia.⁵¹

3.3. Intézkedések, büntetések, alternatív reagálási módok

Több nemzetközi dokumentum is felsorolja azokat az intézkedéseket, melyek a fiatalok elkövetők esetében alkalmazhatók, illetve melyek megfelelnek a korábban bemutatott elveknek. Az alábbiakban ezeket foglaltam össze, elsőként a Pekingi Szabályok, majd a R(2003) 20. sz. Ajánlás alapján:

- a) felügyelet, tanácsadás és ellenőrzés elrendelése
- b) feltételes szabadlábra helyezés
- c) közösségi szolgálat elrendelése
- d) anyagi büntetés, kártalanítás, az eredeti helyzet visszaállítása
- e) közbenső kezelés és egyéb kezelés elrendelése
- f) csoporttanácsadason való részvétel vagy hasonló tevékenységben való részvétel elrendelése
- g) nevelőszülői gondviselés, lakóközösség vagy más környezet által való nevelés elrendelése
- h) egyéb idevágó intézkedések⁵²
 - közösségen belüli intenzív felügyeleti és támogató programok
 - o próbára bocsátás új típusai
 - o kárhelyreállítás
 - o mediáció
 - o jóvátétel
 - o kezelésre kötelezés (kábitószer-, alkohol-, és szerencsejáték függőség esetében)
 - szabadságkorlátozás alternatív esetei

⁵⁰ 2018/C 346/14. sz. Állásfoglalás 31.

⁵¹ Egyezmény, 40. cikk; The Beijing Rules 10.2

⁵² The Beijing Rules 18.1.

- kijárási tilalom az esti, éjszakai órákban
- elektronikus felügyelet⁵³

Az intézkedések közös tulajdonsága, hogy valamilyen módon a közösségre építenek, hiszen – ahogy az a Pekingi Szabályok kommentárjából is kiderül – „a közösségre alapozott büntetés a hagyományos intézkedés”⁵⁴

Az R(2003) 20. sz. Ajánlás kommentárjában olvasható gyakorlati példaként az ún. „task – sentences”, vagyis „feladat-meghatározó” ítélet⁵⁵, mely munkával és képzéssel kapcsolatos kötelezettségeket ír elő. Ez reflektál arra, amit feljebb olvashatunk a munkaerő-piaci foglalkoztatottságról, ami közelebb segítheti a társadalmi és gazdasági beilleszkedéshez a fiatalot (ld. 3. fejezet). Ez az újfajta reagálási mód figyelembe veszi – a bűncselekmény jellege, tárgyi súlya, a terhelt előélete, illetve az enyhítő körülmények mellett – a bűnelkövetés mögött húzódó okokat is, és arra próbál reflektálni.

Az eddig tárgyalt pontok alapján megállapítható, hogy a széles értelemben vett büntetés-kiszabásra vonatkozó nemzetközi követelményekben megjelenik többek között a „más elbánás” eszméje, a hagyományos büntető igazságszolgáltatás szerepének csökkentése – egyúttal az alternatív reagálási módokkal történő kiegészítése –, a terhelt környezete bevonásának relevanciája, valamint a tudományos bizonyítékokkal alátámasztott döntések igénye a fiatalok bűnelkövetésének hatékony kezelése érdekében.

4. A nemzetközi dokumentumokban megjelenő elvárások összevetése a hazai rendelkezésekkel

A 2012. évi C. törvény a Büntető Törvénykönyvről (A továbbiakban: Btk.) IX. fejezete tartalmazza, ún. „külön szabályokként” a fiatalokra vonatkozó rendelkezéseket, melyek megelőzik az általános – felnőttekre vonatkozó – szabályokat. Vannak olyan általános részi rendelkezések, melyek a fiatalokra nem alkalmazhatók, vagy olyan különös részi szabályok, melyek kizárólag a fiatalokra vonatkoznak, harmadrészt pedig vannak olyan rendelkezések, melyeket – a külön szabályok alapján – eltérésekkel kell alkalmazni.⁵⁶ A külön szabályok megléte lehetővé teszi a felnőttektől eltérő bánásmód biztosítását, mely a nemzetközi szemléletben is megjelenik (ld. Pekingi Szabályok – „más elbánás”)

A fiatalokra vonatkozó szabályok elkülönülését megfigyelhetjük még a büntetés céljáról szóló bekezdésekben. Míg a felnőttekre vonatkozó büntetés célja a társadalom

⁵³ Lévay 2005. 25.,

⁵⁴ Lévay 1989. 666.

⁵⁵ Lévay, 2005. 25.

⁵⁶ Görgényi – Gula – Horváth – Jacsó – Lévay – Sántha – Váradi 2019. 549.

védelme, ennek érdekében a bűnismétlés megelőzése,⁵⁷ addig a fiatalkorúakkal szemben kiszabott büntetés és alkalmazott intézkedés célja az⁵⁸, hogy a fiatal a társadalom hasznos tagjává váljon, így a megfelelő reakció megválasztásakor az elkövető nevelését és védelmét kell szem előtt tartani. Megjelenik tehát a speciális prevenció, mely a nevelés útján történik.⁵⁹ Utóbbi két elem (speciális prevenció és nevelés) az R(2003) 20. sz. Ajánlásban is megjelenik.⁶⁰

A célok elérését, a törvényben megfogalmazott elvek hivatottak szolgálni. Egyrészt, a 106. § (2) alapján akkor kell büntetést kiszabni, ha a büntetés célja enyhébb módon, intézkedés alkalmazásával nem érhető el, ezt azonban indoklással kell alátámasztani. A bíróság a mérlegelés során figyelembe veszi a fiatalkorú magatartását (elkövetés után és a büntetőeljárás alatt); megvizsgálja személyi, családi körülményeit, illetve figyelembe veszi törvényes képviselőjének, gondozójának vallomását.⁶¹ A magatartás értékeléséhez szükség van többek között a korosztály sajátosságaira vonatkozó ismeretekre, aminek az igénye nemzetközi szinten is megjelenik.⁶² A döntéshozóknak rendelkeznie kell jogi, pszichológiai, szociológiai, kriminológiai és viselkedéstudománnyal kapcsolatos ismeretekkel, melyhez speciális képzés szervezésére van szükség. Hazánkban ennek megoldása problematikus, hiszen jelenleg nem áll rendelkezésre olyan átfogó képzés, mely a követelményeknek megfelelően felvértezi a szakembereket a szükséges szaktudással.⁶³

Ahogy azt feljebb olvashattuk, a Btk. 106. § (2) kapcsán megjelenik még a személyi, családi körülmények vizsgálatának követelménye, melyhez hazánkban a pártfogó felügyelő által készített környezettanulmány nyújt segítséget, melyet a későbbiekben bővebben kifejtek.

A jogszabály rendelkezik arról is, hogy a 14 éven aluli személyek esetében csak intézkedés alkalmazása lehetséges⁶⁴, melynek fontossága az R(2003) 20. sz. Ajánlásában is megjelenik, ahol a jóléti intézkedést tartja megfelelő válasznak a gyermekkorú személyek bűnelkövetésére, hiszen ők csekély belátási képességgel rendelkeznek.⁶⁵

Másik – a büntetés vagy intézkedés kiszabására, alkalmazására vonatkozó – elv, a szabadság elvonására vonatkozó szabály.⁶⁶ Ez a rendelkezés tükrözi az Egyezményben, illetve a jelen dolgozatban bemutatott nemzetközi dokumentumokban megjelenő „ultima ratio” követelményét, nevezetesen azt, hogy a fiatalkorú szabadságának

⁵⁷ Btk. 79. §

⁵⁸ Btk. 160. § (1)

⁵⁹ Görgényi et al. 2019. 559.

⁶⁰ Ld. 1. fejezet

⁶¹ Gellér – Ambrus – Vaskuti 2019. 328.

⁶² Ld. 2.5. fejezet

⁶³ Dr. Nagy – Nagyné Dr. Gál 2018. 59.

⁶⁴ Btk. 106. § (2)

⁶⁵ Ld. 1. fejezet

⁶⁶ Btk. 106. § (3)

elvonására végső esetben kerülhet csak sor, valamint a fokozatosság elvének is megfelel. A fiatalkorúak esetében szabadságvesztés büntetés elrendelése csak határozott időre szabható ki.⁶⁷ A Btk. 106. § (3) indoklása alapján az alábbi sorrendet kell figyelembe venni a szankció kiválasztásakor:

- I. „Szabadságelvonással nem járó intézkedés (pl. próbára bocsátás)
- II. Szabadságelvonással nem járó büntetés (pl. pénzbüntetés)
- III. Szabadságelvonással járó intézkedés (javítóintézeti nevelés)
- IV. Szabadságelvonással járó büntetés (végrehajtandó szabadságvesztés)”⁶⁸

Az olyan intézkedések tekintetében, melyek céljai között megtalálható a „nevelés” eszméje, három kategória nevesíthető: 1. nevelő jellegű intézkedések; 2. nevelő és biztonsági jellegű intézkedések; 3. nevelő és reparációs jellegű intézkedések.⁶⁹

A *nevelő jellegű intézkedések* közé sorolható a megrovás, a próbára bocsátás és a javítóintézeti nevelés. A büntetőjogi következmények közül a megrovás a legenyhébb, az elkövető erkölcsi elítélését jelentő, nevelő jellegű intézkedés. A próbára bocsátás során a döntéshozó a büntetés kiszabását bizonyos időtartamra elhalasztja. Akkor alkalmazzák, amikor a büntetés céljának eléréséhez elegendő a joghátránnyal való fenyegetés is. Fiatalkorú elkövetők esetén a pártfogó felügyelet alá helyezésének elrendelése kötelező, melynek szerepére a későbbiekben kitérek. A javítóintézeti nevelés kizárólag fiatalkorúakkal szemben alkalmazható, szabadságelvonással járó intézkedés,⁷⁰ mely azért kedvezőbb a fiatalkorú bűnelkövetők szempontjából, mert „*az csökkentheti a más elkövetők általi káros befolyásolás veszélyét, valamint a fiatalkorú a javítóintézetben az iskolai tanulmányait is folytatni tudja.*”⁷¹

A *nevelő és biztonsági jellegű intézkedések* közül fontos megemlíteni a pártfogó felügyelet elrendelését, mely ún. járulékos intézkedés, bizonyos esetekben kötelező annak elrendelése (pl. feltételes szabadság tartamára, próbára bocsátás alatt, szabadságvesztés felfüggesztése alatt, a javítóintézetből történő ideiglenes elbocsátás alatt, a feltételes ügyészi felfüggesztés tartama alatt, jóvátételi munkavégzés mellett).⁷² Végrehajtása során a pártfogó felügyelő többek között ellenőrzi az előírt magatartási szabályok betartását. A Btk. 71. § alapján⁷³ a jogszabályban előírt magatartási szabályok mellett a bíró és az ügyész is előírhat további szabályokat. Ez lehetőséget teremt arra, hogy a hagyományos igazságszolgáltatási rendszer eszközei mellett alternatív opciókat alkalmazzon a döntéshozó.⁷⁴ Lehetővé teszi a közösség bevonását, eléri a bűnelkövetés mögött rejlő azon okokat, melyekre a hagyományos eszközök nem tudnak hatást

⁶⁷ Görgényi, et al. 2019. 563.

⁶⁸ Görgényi et al. 2019. 560-561.

⁶⁹ Görgényi et al. 2019. 437.

⁷⁰ Görgényi et al. 2019. 437.

⁷¹ Dr. Nagy, Nagyné dr. Gál 2018. 65.

⁷² Görgényi et al., 2019. 452.

⁷³ Btk. 71. §. (3) bekezdés

⁷⁴ Ld. 2.2. fejezet

gyakorolni, összességében hatékonyabbá, eredményesebbé teszi a bűnelkövetésre adott reakciót.⁷⁵

Ahogy az a korábban írtakból is kiderül, az Egyezmény 40. cikke és a Pekingi Szabályok 10.2. szabálya is ír arról, hogy haladéktalanul meg kell vizsgálni a bírói útról való elterelés lehetőségét. Ezzel kapcsolatban fontos kiemelni a hazai szabályok közül, a feltételes ügyészi felfüggesztés intézményét, melyről a 2017. évi XC. törvény a büntetőeljárásról (a továbbiakban: Be.) 690. §-a rendelkezik. Többek között a bűncselekmény jellegére, az elkövetés módjára, illetve a gyanúsított személyére való tekintettel az ügyesség felfüggesztheti a büntetőeljárást. Magatartási szabályt is meghatározhat, ilyen esetekben pártfogó felügyelői véleményt beszerzését rendeli el.

A pártfogó felügyelő által készített környezettanulmány segítséget nyújt a fiatalok terhelt körülményeinek megismerésére, ami az egyéni értékelést segíti.⁷⁶ A Be. 683. §-a tartalmazza az egyéni értékelésre vonatkozó rendelkezéseket, külön üdvözlendő a (4) bekezdésben olvasható kikötés, mely megerősíti a fiatalok személy megismerésének szükségességét: „(4) Legkésőbb az ügydöntő határozat meghozatala előtt intézkedni kell a fiatalok egyéni értékelésének ismételt elvégzése iránt, ha az eljárás során adat merül fel arra, hogy a fiatalok egyéni értékelésének alapjául szolgáló körülmények jelentős mértékben megváltoztak, illetve ha a fiatalok egyéni értékelése érdekében két évnél régebben került sor bizonyítási eszköz beszerzésére.”⁷⁷

Az intézkedések bemutatása a *nevelő és reparációs jellegű jótételi munkával* zárul. Ebben az esetben a bíró elhalasztja büntetés kiszabását, és jótételi munka végzését írja elő. Ez a szankció a közösség javára történő munkavégzést foglalja magába, mely egyrészt helyreállító következménnyel bírhat, másrészt segítheti a „*tervszerű életvitel-szervezést*”. A jótételi munka segíthet a fiatal reintegrációjában a munkaerő-piaci foglalkoztatás révén,⁷⁸ valamint hasonlít az R(2003) 20. sz. Ajánlásban említett „*task sentences*”-re, melyek többek között munkával kapcsolatos kötelezettségeket írnak elő.⁷⁹ A munkaszocializáció szempontjából fontos kiemelni a büntetési nemek köréből a közérdekű munka alkalmazását is, mely a fiatalok közül csak a 16. életévüket betöltött személyek esetében szabható ki.⁸⁰

A vizsgált szakirodalmat összevetve a Gyermek Jogainak Bizottsága által, Magyarország hatodik időszakos jelentésére vonatkozó záró észrevételekben írtakkal, megállapítható, hogy a büntető igazságszolgáltatás területén az utóbbi években történt változások aggodalomra adnak okot. Szükség lenne a büntethetőségi korhatár, 12-ről 14 évre történő visszaállítására, a szabadságelvonás *ultima ratio* jellegének biztosítására, valamint a szabálysértési elzárás megszüntetésére is. Fontos lenne a bíróságon kívüli

⁷⁵ Vö. 2.2. fejezet

⁷⁶ Vö. 2.3. fejezet

⁷⁷ Dr. Nagy – Nagyné dr. Gál, 2018. 62.

⁷⁸ Id. 3. fejezet

⁷⁹ Id. 3.3. fejezet

⁸⁰ Gellér – Ambrus – Vaskuti 2019. 339.

intézkedések biztosítása, mint az elterelés, a közvetítés és a tanácsadás, valamint a szabadságvesztéssel nem járó büntetések szorgalmazása, például a próbaidő vagy a közérdekű munka. A jelentésben írtak szerint javasolt továbbá a fogvatartott gyermekek elkülönített létesítményben történő elhelyezése, valamint a letartóztatás folyamatos bírói felügyelete. Megemlíti továbbá, hogy a bűncselekménnyel vádolt gyermekek számára tájékoztatást kell nyújtani jogaikról, illetve az esetleges bántalmazás jelentésének lehetőségéről. Végül, de nem utolsó sorban kiemeli, hogy olyan bírák és igazságügyi dolgozók foglalkozzanak gyermekeket is érintő ügyekkel, akik jól képzettek és specializálódtak ezekre az ügycsoportokra.⁸¹

Az időszakos jelentéssel kapcsolatosan fontosnak tartom kiemelni a szakemberek speciális képzésének fontosságát. A kizárólagos illetékességi szabályok megszüntetésének következtében megtörténhet, hogy olyan döntéshozóval találkozik a fiatalkorú elkövető, aki pályafutása során eddig kizárólag felnőttekkel foglalkozó igazságszolgáltatásban látta el feladatát, és nem rendelkezik a feljebb említett speciális ismeretekkel. Ez a helyzet további kérdéseket vet fel. Az a bíró, aki a kizárólagos illetékességi szabályok megszűnése előtt nem találkozott fiatalkorú elkövetővel a tárgyalóteremben, hogyan tudja biztosítani azt, hogy az általa kiszabott szankcióban megjelenjen a nevelés eszméje, ami éppen azon készségek pótlását szolgálja, melyek miatt a fiatalkorú találkozott a rendszerrel? Ilyen helyzetekre megoldás lehet-e, ha kötelezővé nyilvánítják a képzést minden bírónak, ha nem, a különbíróságok visszaállításával megoldódna-e ez a probléma?

Felhasznált irodalom

Gellér B. – Ambrus I. – Vaskuti A. (2019): A magyar büntetőjog általános tanai II. Büntetéstana. (A büntetőjogi jogkövetkezmények tana). ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2019.

Görgényi I. – Gula J. – Horváth T. – Jacsó J. – Lévay M.– Sántha F. – Váradi E. (2019): Magyar büntetőjog általános rész. Wolters Kluwer, Budapest, 2019.

Herczog Mária (szerk.) Kézikönyv a Gyermekjogi Egyezmény alkalmazásához Család, Gyermek, Ifjúság Egyesület 2009.

Lévay Miklós (1989): A fiatalkorúak igazságszolgáltatási rendszerére vonatkozó ENSZ minimum szabályok: a „Pekingi szabályok”. *Jogtudományi Közlöny*, 1989/44. évf. 12. sz. 664-668.

⁸¹ ENSZ Gyermekjogi Bizottsága. Magyarország hatodik időszakos jelentésére vonatkozó záró észrevételek.

Dr. Nagy A. – Nagyné dr. Gál M. (2018): A fiatalkorúak elleni büntetőeljárás sajátosságai. *Büntetőjogi Szemle*, 2018/1.

INTERNATIONAL STANDARDS IN JUVENILE CRIMINAL JUSTICE, WITH A SPECIAL FOCUS ON SENTENCING

The specific nature of the juvenile justice system varies from country to country, with the diversity of approaches being explained by the economic, political, cultural and social differences between States.

A typology, according to John A. Winterdyk (2015), classifies these systems into six models, by the purpose of the intervention, the perception of the behaviour of the juvenile subject to the proceedings, the main characteristics of the proceedings, the institution playing a key role in the proceedings, the task to be performed by the institution and the mission of the system. It is not possible to fit all countries into a single model, but they can be used to identify the main features of the juvenile justice system in each country.

Since the 1980's, a number of international documents have been produced on juvenile justice, partly with a view to replacing the repressive treatment system and to making the justice system more effective in preventing re-offending. To this end, the so-called responsibility model has been gradually introduced with the aim of making juvenile offenders responsible of their actions. The model has led to changes in juvenile justice systems across Europe, which are also significant in terms of sentencing.

In my study, I will show how the international documents reflect the pervasive principle of juvenile sentencing and how the different conventions and recommendations give substance to the category of 'education'. I will examine and compare the international aspects with the domestic legislation on the issue of youth sentencing. Finally, I will compare the international standards for juvenile sentencing and the domestic provisions.

SZONTAGH VERONIKA ANNA

Kriminológia Tanszék

Témavezető: dr. Bárd Petra habil. egyetemi docens

**TÉNYLEG NEM TEHETJÜK MEG? – GONDOLATOK EGY PORTUGÁL
TÁRSADALMI VITA MARGÓJÁRA**

2019 nyarán Portugáliában fellángolt a társadalmi vita a rasszizmusról, az intézményi diszkriminációról és az országban élő kisebbségi csoportok helyzetéről. A vitát a kormánypárt mellett működő egyik bizottság jelentése és az ahhoz kapcsolódó provokatív, nyíltan rasszista publicisztika váltotta ki. A cikk és az arra érkezett viszontválaszok hetekig címlapon voltak, közéleti televíziós műsorok foglalkoztak a témával, szakértők, civilszervezetek képviselői, illetve korábbi és jelenleg is aktív politikusok szólaltak meg a kérdésben. A vita két irányban zajlott: az egyik egy alapjogi kérdést feszegetett, miszerint a cikk egyáltalán megjelenhetett-e, a szerző véleménye a szólásszabadság védelmébe tartozik-e, vagy az írás már elérte a gyűlöletbeszéd határát, ezzel felvetve a szóláskorlátozás dilemmáját is. Jelen írás nem kíván mélyebben foglalkozni ezzel a kérdéssel, sokkal inkább a közéleti vita másik kérdésére helyezi a hangsúlyt, mégpedig a portugáliai kisebbségi csoportokkal szembeni előítéletekre, rasszizmusra és intézményi diszkriminációra, külön kiemelve az igazságszolgáltatással kapcsolatos témaköröket, amelyeket az előkészítő anyag szerzői is a leginkább szentitív problémának tartanak. A címben feltett kérdés a publicisztikára való reflektálás, a publicisztikát jegyző történész teszi fel a kérdés, vajon megtehetjük-e, hogy pozitív diszkrimináció eszközeivel igyekszünk javítani a hátrányos helyzetű csoportok tagjainak helyzetén. A történész szerint nem – ennek okai részletesen lejjebb olvashatók –, míg a portugál kormány, illetve a vitában résztvevők jelentős része szerint igen, meg lehet tenni, és szükség is van az állami eszközökre a diszkrimináció elleni fellépés során és az előítéletek csökkentésében.

Írásom célja, hogy részletesen bemutassam a közéleti vitát, a reakciókat és a vita legfontosabb területét, milyen helyzetben vannak Portugáliában a kisebbségi csoportok, kifejezetten a bevándorlók és a romák.¹ Végül zárásként célokom, hogy olyan konklúziókat fogalmazzak meg, amelyek, Magyarországról olvasva a portugál eseményeket, tanulságként szolgálhatnak.

¹ Fontos kiegészítés, hogy az előkészítő anyag a volt portugál gyarmatokról érkező bevándorlók (első és többedik generációs bevándorlók), illetve a Portugáliában élő romák helyzetével foglalkozik.

Mivel Portugáliában sincs etnikai adatgyűjtés, így a portugál romák számát csak megbecsülni lehet, olyan 20 és 50 ezer főre teszik, 2017-ben a portugál *Alto Comissariado para as Migrações* állami intézmény 37 ezer főre becsülte a számukat (DN 2017.). Portugáliában még élnek fêlnomad életmódot folytató karavános romák is, de a számuk évről évre csökken és mára már jelentős részük letelepedett. (Bastos et al. 2000.)

1. Előzmények

2019 júliusában ismertették a portugál parlamentben a „*Relatório sobre Racismo, Xenofobia e Discriminação Étnico-racial em Portugal*” (Jelentés a portugáliai rasszizmusról, idegengyűlöletről és az etnikai-faji diszkriminációról) című előkészítő anyagot,² amit a jelenleg is kormányon lévő baloldali Szocialista Párt rendelt meg a párt egyik állandó bizottságától. A jelentés elkészítéséhez a bizottsági tagokon túl felkértek egyetemi oktatókat, kutatókat, gyakorló szakértőket. A tanulmány elkészítésének egy évében számos interjút készítettek, több fókuszcsoportos beszélgetést rendeztek, továbbá civil szervezeteket, önkormányzatokat vagy iskolákat látogattak meg. A tanulmány megírásának egyik kiemelt célkitűzése a kisebbségi, hátrányos helyzetű csoportok tagjainak és a hozzájuk közel álló szereplők véleményének megjelenítése volt. A kérdést a portugál parlamentben jelenlévő pártok képviselőivel is megvitatták és tőlük is javaslatokat kértek. Az előkészítő anyag olyan beavatkozási területekről adott képet, illetve már javaslatokat is megfogalmazott, mint a politikai részvétel, az igazságszolgáltatás, az egészségügy, az oktatás, a foglalkoztatás és a lakhatás.

Példaként említve, a javaslatok között szerepelt, hogy a politikai pártoknak mindent meg kellene tenniük annak érdekében, minél több kisebbségi személyt jelöljenek és listán szerepeltessenek az európai uniós, az országos, az önkormányzati és különféle hatósági választásokon. Az egészségügy területén a betegjogokkal kapcsolatos jobb tájékoztatás kialakítását javasolták, illetve az ellátás megkönnyítését a bevándorlók és a papírok nélkül érkezők esetében. Az oktatás területén a szegregáció elleni fellépést jelölték meg a legfontosabb feladatnak, illetve a roma és afrikai származású gyermekeknek a megfelelő oktatás biztosítását, továbbá hasonló hatékony fellépést javasoltak a lakhatási diszkrimináció esetében is. Ezek mellett érdemes kiemelni a munkahelyi szociokulturális mediátor intézmény bevezetésének ötletét, illetve a munkahelyi diszkriminációs ügyek alaposabb kivizsgálásának felvetését.

A bizottsági anyag javasolta a különféle pozitív diszkriminációs eszközök bevezetését is, különösképpen a kvóták alkalmazását. A kvóták bevezetésének ötlete a portugál Szocialista Párt köreiből sem aratott osztatlan sikert, de a bizottsági anyag szerzői már a parlamenti vita előtt hangsúlyozták a kvóták bevezetésének előnyeit különböző nyilatkozataikban.

A kriminológiai területhez leginkább közelálló kérdés az igazságszolgáltatás területén tapasztalható problémák és az arra adott javaslatok. Az igazságszolgáltatást a tanulmány szerzői az egyik leginkább érzékeny területnek tartották,³ mégpedig azért, mert itt jelent meg a legerősebben a bizalmatlanság, az intézményi diszkrimináció és az előítéletesség. A hátrányos helyzetű fiatalok által lakott negyedekben jelentős a bizalmatlanság a rendvédelmi szervekkel szemben, illetve a jelentés egyértelműen megfogalmazta, hogy a rendőrség részéről szükség van az elfogulatlan eljárásokra, hogy

² [A teljes anyag a portugál parlament oldalán portugál nyelven elérhető.](#) (2021.06.03.)

³ Uo. 122.

a bizalom ki tudjon alakulni a közösségekben. Ennek megvalósítására a tanulmányban több javaslatot is tettek, mint például a rendőrök felszerelése testkamerákkal, ami rögzítené az intézkedéseket, illetve különféle közösségi programok elindítása, amelyek növelhetnék a rendőrség és a közösség tagjai közötti bizalmat. Felvetették azt is, hogy a különböző rendvédelmi szervezeteknek nagyobb figyelmet kellene fordítaniuk a rekrutációra, hogy az állományok tagjai minél jobban reprezentálják a portugál társadalom sokszínűségét. Az előkészítő anyagban megszólalók éles kritikával illették a portugál büntetés-végrehajtási rendszert, úgy látják – és ezt kriminológiai és statisztikai adatok is alátámasztják –, hogy a portugál börtönökben felülreprezentáltak az Afrikából származó bevándorlók, ezzel ellentétben az állománytagok között szinte elenyésző az arányuk.

A *Racismo à Portuguesa* (Portugál rasszizmus) című cikksorozat a *Público* folyóirat oldalain több fejezeten keresztül taglalta, milyen mértékben és színtereken jelenik meg a rasszizmus Portugáliában.⁴ A sorozat első része az igazságszolgáltatás működésének deficitjeit mutatta be hivatalos statisztikai adatok alapján, interjúkkal kiegészítve ezeket az információkat.⁵ A cikk a 2016-os portugál büntetés-végrehajtási adatokra alapozva ismerteti, hogy a 16. életévüket betöltött személyek körében, minden 73. PALOP (*Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa – portugált hivatalos nyelvként használó afrikai országok*) országból⁶ származó állampolgár letartóztatásban és/vagy börtönben van, ami tízszer több, mint a portugálok aránya – minden 736. portugál van börtönben.⁷ A cikkben nyilatkozó ügyész úgy fogalmazott, hogy két igazságszolgáltatási rendszer van, egy a fehéreknek, egy pedig a feketéknek. Ezt azok a hivatalos statisztikai adatok is megerősítik, miszerint a PALOP országokból származók esetében a magasabb büntetési tétel irányába hajlanak a szankciók, többször szabnak ki börtönbüntetést rájuk, míg az interjúalanyok kifejtették, hogy a bevándorlók esetében kevesebb bizonyíték is elegendő a bebörtönzéshez, és a megfelelő jogi védelem hiánya is nagyobb arányú. Portugáliában, hasonlóan Magyarországhoz, nem létezik etnikai/faji alapú adatgyűjtés, így a börtönnépeség vizsgálatakor leginkább a PALOP országok állampolgárainak adatait vizsgálják (bevándorlóknak tekintve őket), viszont így a portugál állampolgárságú színesbőrűek kimaradnak a statisztikákból. A fent említett cikkben megszólaló szakértő úgy véli, hogy ennek a csoportnak az aránya is nő a börtönpopulációban, de statisztikai adatok híján ez csak feltételezés.

A parlamenti előkészítő anyag az etnikai adatgyűjtés dilemmáját is újból a felszínre hozta, többen azt az álláspontot képviselik, hogy az etnikai/faji alapú adatgyűjtés

⁴ <https://acervo.publico.pt/racismo-a-portuguesa> (2021.06.03.)

⁵ Gorjão Henriques 2017a.

⁶ Angola, Zöld-foki Köztársaság, Bissau Guinea, Mozambik, São Tomé és Príncipe.

⁷ A portugál lakosság kevesebb, mint 1 százalékát teszik ki a PALOP országokból származó polgárok, sokan már Portugáliában születtek, de még mindig valamelyik afrikai ország állampolgárai és állandó tartózkodási engedéllyel élnek az államban. Ez egy 1981-es törvény következménye, miután megszűnt a portugál területeken születettek automatikus állampolgársághoz jutásának joga. A törvényt többször módosították, és végül 2020-ban, elfogadva a bevándorlókkal foglalkozó szervezetek aggodalmait, kizélesítették a *ius soli* elvét. Azt a generációt, amelyik számára sokáig megoldatlan marad az állampolgársági kérdés, „portugál bevándorló” generációnak is szokták nevezni (Gil 2021; Gorjão Henriques 2016).

pontosabb képet adhatna a portugál igazságszolgáltatás működéséről és megkönnyíthetné a kutatásokat.⁸ Az etnikai adatgyűjtés kérdése végül a 2021-ről 2022-re eltoltt uniós népszámlálás előkészítése kapcsán is előkerült, de a portugál országgyűlés leszavazta a kérdést, elvetve az etnikai/faji adatgyűjtés lehetőségét.

2. Az előítéletesség mértéke Portugáliában

A portugál szociológiai kutatások azt mutatják, hogy a portugál társadalomban erőteljesen jelen van a rasszizmus. Az előkészítő anyag egyik szociológus szerzője, Rui Pena Pires úgy fogalmazott egy rövid írásában: „*A nyilvánvalóval kell kezdenünk. Portugáliában súlyos a rasszizmus és a faji egyenlőtlenség helyzete.*”⁹ A mondat alátámasztására fontos megnézni a statisztikai adatokat. Örkény Antal és Váradi Luca 2010-ben publikálta nemzetközi összehasonlító kutatásukat, ami az általános előítéletesség mértékét vizsgálta hét európai államban.¹⁰ A kutatás fókuszában a csoportokra irányuló elutasítás szindrómája állt, amit a kutatók így határoztak meg: „*bár az előítéletesség konkrét megnyilvánulásainak forrása meghatározott csoportokkal szembeni elutasító attitűdökben gyökerezik, mögöttük mégis feltételezhetünk egy olyan általános beállítódást, amely egyrészt a személyiségben, másrészt a társadalom strukturális és kulturális szerkezetében formálódik.*”¹¹ Fontos kiemelni, hogy a vizsgálat nemcsak a rasszizmust vizsgálta, hanem az előítéletes attitűdöt, amelybe több elutasító megnyilvánulást is beleértettek, mint a xenofóbiát, az antiszemitizmust és a homofóbiát (természetesen a lista ennél bővebb, hiszen beszélhetünk még egyéb csoportokkal szembeni elutasításról, ám a kutatás erre a négy attitűdre fókuszál). A vizsgálat eredménye alapján elmondható, hogy Lengyelország, Magyarország és Portugália esetében viszonylag egységesen magasak az előítéletes vélemények, ha csak a bevándorlókkal szembeni véleményeket nézzük, akkor Portugália esetében „*közepes intenzitású negatív attitűdegyüttesről*”¹² beszélhetünk. Frissebb portugál kutatási eredmények is alátámasztják a portugál előítéletesség létét. A *European Social Survey* (ESS) adatait felhasználó kutatások¹³ azt mutatják, hogy az uniós államok közül Portugáliában mind a biológiai, mind a kulturális rasszizmus igen magas arányú. Ramos és kutatótársai által 2020-ban megjelent tanulmány a bevándorlókkal szembeni rasszista előítéletet vizsgálja, mind a kulturális, mind a biológiai rasszizmus dimenzióját beemelve az elemzésbe. Az európai összehasonlítás azt mutatja, hogy kevés olyan állam van, ahol mind a kulturális, mind a biológiai rasszizmus magas szintű lenne, mindössze

⁸ Előkészítő bizottsági anyag 2019. 100.

⁹ Pena Pires 2019.

¹⁰ Nagy-Britannia, Németország, Hollandia, Olaszország, Portugália, Magyarország és Lengyelország.

¹¹ Örkény, Váradi 2010. 30.

¹² Uo. 41.

¹³ Gorjão Henriques 2017b.; Ramos et al. 2020.

Csehország és Portugália ilyen, a többi országban vagy az egyik, vagy a másik, ami magasabb értéket mutat.¹⁴

Mivel a portugál bizottsági anyag az országban élő romák helyzetére is fókuszált, érdemes megnézni, hogy a romákkal szemben milyen mértékű elutasítottságról és diszkriminációról van szó. Az Európai Unió Alapjogi Ügynökségének második, a kisebbségekről és a hátrányos megkülönböztetésről szóló kutatása (EU-MIDIS II)¹⁵ Portugáliában a romák helyzetét is vizsgálta. A megkérdezett portugál romák 47%-a azt válaszolta, hogy érte őt hátrányos megkülönböztetés a roma származása miatt a kutatást megelőző évben. Ez az arány a görög eredmények után a legmagasabb a vizsgált kilenc uniós államban. Ráadásul Portugáliában az egyik legalacsonyabb azoknak az aránya, akik a diszkriminációt jelentették a hatóságoknak. A portugál romák az élet minden területén marginalizált helyzetben vannak, a mindennapi rasszizmus áldozatai,¹⁶ ahogy egy portugál kutató fogalmazott, ők Portugália „belföldi idegenjei”.¹⁷

A kutatási eredmények összességében azt mutatják, hogy a portugál társadalomban jelen van az előítéletesség, a rasszizmus és a diszkrimináció. Azt, hogy ez minnek a következménye, a portugál történelmi múltban lehet keresni, a tág értelemben vett kultúrában. Jorge Vala portugál szociálpszichológus szerint a portugálok ragaszkodnak és etnocentrista módon állnak a luzitán történelmi és kulturális múlthoz, ami mind a mai napig erős hatással van a portugálokra, továbbá a portugál identitásnak még mindig része a luzotropikalizmus elgondolása.¹⁸ A portugál nacionalizmus egyik érdekes leágazása a brazil antropológus, Gilberto Freyre által megteremtett, sokat vitatott és részben kritizált *luzotropikalizmus* elmélete, amelyet António Salazar, az autoriter módon működő *Estado Novo* diktatórikus miniszterelnöke újraértelmezett és a luzitán integralizmus egyik elemévé tette. A luzotropikalizmus elmélete szerint a portugál gyarmati rendszer egyedülálló (hibrid) volt a portugál empátia és azon erőfeszítés miatt, hogy a különböző kultúrájú emberekkel törődjenek, továbbá a kolonizáció nem volt rasszista, kizsákmányoló jellegű. Az eredeti elmélet felveti a kérdést, vajon miért a portugálok voltak a legalkalmasabbak a trópusi területek meghódítására és miért keveredtek az ott élő őslakosokkal és a később behurcolt rabszolgákkal. Freyre árnyalt képet fest a portugál kolonizációról, amelynek egyik jellegzetessége, hogy kulturális és antropológiai keveredésen alapult, viszont Salazar ezt az elméletet felhasználva és annak egyes elemeit kiragadva próbálta Portugália afrikai gyarmattartói pozícióját megerősíteni, vagyis, hogy a portugál nép történelmi hivatása, hogy civilizálja az uralma alatt élő népeket, akik a hosszú folyamat alatt jogokhoz jutnak.¹⁹ Vala úgy véli,

¹⁴ Ramos et al. 2020. A kutatás során készült informatív diagramok itt tekinthetők meg: Ramos et al. 2018. 12-15.

¹⁵ EU FRA 2018.

¹⁶ A mindennapi rasszizmusra egy portugál példa, hogy egyes üzletekbe kerámia békákat tesznek ki, hogy a romák ne lépjenek be a boltba. A portugál romák körében a béka az ördögöt, a rossz szerencsét jelképezi. Roma aktivisták kampányt indítottak, hogy ez a rasszista és diszkriminatív gyakorlat eltűnjön a portugál boltokból. Vidal 2019.

¹⁷ Pereira 2019.

¹⁸ Vala et al. 2015.

¹⁹ Az elméletről és annak bővebb történeti elemzéséről magyarul ld. pl.: Freyre 1985.; Harsányi 2005.;

hogyan ez az elmélet egyfajta „protektív mítoszként” létezik a portugál társadalomban, és ez részben magyarázatul szolgálhat az előítéletesség létére és egyben nem létére. Ahogy Vala fogalmaz, a luzotropikalizmus elmélete megóvja a portugálokat a nyílt előítéletesség kifejezésétől, de nem óvja meg őket annak újabb és rejtett formáitól.²⁰

3. Megtehetjük? Nem, nem tehetjük meg

Maria Fátima de Bonifácio portugál történész 2019 júliusában a *Público* folyóirat hasábjain megjelentetett publicisztikájával felszította a közéleti vitát a kisebbségek helyzetének kérdésében. A *Podemos? Não, não podemos*²¹ (Megtehetjük? Nem, nem tehetjük meg) című írása társadalmi vita és a társadalmi közbeszéd témájává tette a portugáliai rasszizmus, az előítéletesség, a diszkrimináció kérdéseit, illetve a cikk stílusa és az abban megfogalmazottak felvetették a gyűlöletbeszéd, a szóláskorlátozás témáját is. A cikk alapvetően a Szocialista Párt által felvetett kvótákra (kifejezetten a felsőoktatásban és a politikai szinten bevezetni kívánt kvótákra) reflektált. A véleménycikkekben olyan állítások jelentek meg, mint hogy a bevándorló és roma fiatalok lusták és tehetségtelenek, a kvóták bevezetésével a felsőoktatásban vagy a politikában több lenne a tudatlan, műveletlen, inkompetens szereplő. A cigányok és a bevándorlók világának nincs köze a többségi portugál társadalomhoz, nem tartoznak a keresztény portugál civilizációhoz és nem örökösei a francia forradalom eszményeinek, mivel saját törvényeik, hitrendszerük szerint élnek. A romák nem asszimilálhatóak, nem akarnak részt venni a portugál társadalomban, oktatásban (a gyermekeiket korán kivesszik az iskolából, de a beiskolázással kapcsolatos anyagi ösztönzőket elfogadják), klánokban élnek és ugyanolyan életmódot folytatnak, mint amikor nomád körülmények között éltek. Nem tisztelik az alapvető társadalmi normákat, például nem tudnak viselkedni közterületen, vagy alkalmazzák azt a megalázó gyakorlatot, hogy az esküvő elhálása után be kell mutatni a véres lepedőt, bizonyítva a menyasszony szüzességét. A bevándorlók nyíltan rasszisták, félelmetes gettóban élnek, ahol a csoportok közötti összecsapásokat csak a rendőrségi fellépés tudja megfékezni. A muzulmán vallású bevándorlók körében a női nemi szerv csonkolása továbbra is gyakorlat.

A cikkben felmerült a női kvóták kérdése is. A szerző felteszi a kérdést, amire a Szocialista Párt szociológus szakértője utalt egy korábbi nyilatkozatában, hogyha a női kvóták elősegítették a nők emancipációját és megnyitottak számos lehetőséget a nők előtt, akkor a kisebbségi csoportok esetében miért nem alkalmas ez a recept. Bonifácio szerint az összehasonlítás teljesen félrevezető, mivel azok a nők, akik az közelmúltban

Urbán 2020.

²⁰ Vala 2008. 289-290., 300. Érdekes kettőség látható, pl. a portugál egyetemisták között készült egyik kutatás során az derült ki, hogy a megkérdezettek úgy vélik, igaz a luzotropikalizmus elméletnek az a része, hogy a portugál gyarmatosítás inkább jóakarató volt, és emiatt sokkal kevesebb nyílt rasszista megnyilvánulás van Portugáliában. A portugál szakirodalomban többször látens, rejtőzködő vagy be nem vallott rasszizmusról írnak.

²¹ Bonifácio 2019.

előtérbe léphettek, nagyrészt azonos vallási és morális meggyőződésűek, mint a többségi társadalom, részesei a keresztény civilizációs és kulturális egységnek.

A felsőoktatáshoz való hozzáférés kapcsán kifejtette, hogy az egyetemi oktatás a legjobb diákok számára van fenntartva és nem szabad, hogy olyanok kerüljenek be, akik nem érik el a minimum követelményeket sem. Továbbá vitatta azt a javaslatot, hogy az egyetemeknek vizsgálnia és monitoroznia kellene az intézményi diszkriminációt és rasszizmust. Bonifácio szerint egyetemi irodákból nem lehet megfigyelni ezt a csalóka jelenséget, hanem olcsó bevásárlóközpontokban vagy olyan városrészekben lehet ezt jól tanulmányozni, ahová még a rendőrség sem mer belépni.

A publicisztika szerzője úgy vélte, hogy a kvóták bevezetésének szavazatszerzési célja van,²² a felsőoktatáshoz való hozzáférés kiszélesítését és a kisebbségi csoportok politikai részvételének megteremtését multikulturális, egyenlőségi bohózatnak nevezi, amely javaslatokból a meritokrácia elve teljesen hiányzik.

A cikk rögtön nagy visszhangot váltott ki, a reakciók hetekig szerepeltek az újságokban, a televíziós közéleti műsorokban, történészek, jogászok, újságírók, aktivisták, politikusok szólaltak meg a kérdésben. A közéleti vita kezdettől fogva két irányban zajlott. A vita egyrészt egy alkotmányos dilemmába fordult, azt a kérdést feszegetve, hogy a szöveg belefér-e a véleménynyilvánítás szabadságába, vagy elérte-e a gyűlöletbeszéd határát és le kellene szedni a világhálóról. Az első felháborodott reakciók után a *Público* folyóirat főszerkesztője szerkesztői levélben írta meg, hogy szerintük az írás nem érte el a gyűlöletbeszéd határát, és annak ellenére, hogy a szerkesztőség és a folyóirat harcol a diszkrimináció ellen, véleményük szerint a *Público* folyóirat olyan médium, ahol teret kell adni az eltérő véleményeknek és meg kell védeni a véleménynyilvánítás szabadságát. Ugyanakkor meglátásuk szerint is nagyon közel áll a szöveg a rasszista, kirekesztő beszédhez. A szerkesztőség továbbá elismerte, hogy értékelési hibát vétettek, úgy vélik, hogy a diszkriminatív állítások a cikkben eltérítették a figyelmet az alapvető kérdéstről, a kvóták hasznosságáról, alkalmazásuk pro és kontra érveiről. A portugál médiahatóság (ERC)²³ is vizsgálta a cikket, úgy vélték, annak eldöntése, hogy ez belefér-e a véleménynyilvánítás körébe, bírósági hatáskör. Azt ugyanakkor leszögezték, hogy álláspontjuk szerint a szerkesztőség hibákat vétett. Úgy látták, hogy ha a szerkesztőség követte volna a szerkesztési alapelveket, akkor a kérdéses cikk nem jelenhetett volna meg. Továbbá aggodalmát fejezte ki a hatóság, hogy egyre diszkriminatívabbá és kirekesztőbbé válik a közbeszéd.

A közéleti vita másik iránya a cikkben leírtakkal volt kapcsolatos. Az *SOS Racismo* szervezet, illetve értelmiségiek egy csoportja feljelentette Bonifációt gyűlöletbűncselekmény vádjával, a portugál büntető törvénykönyv 240. § (*Discriminação e incitamento ao ódio e à violência* (Diszkrimináció illetve gyűlöletre és erőszakra való uszítás) 2b) pontja alapján, ami a nyilvános rágalmazás tényállását tartalmazza.²⁴ A 14

²² A bizottsági anyag és a publicisztika megjelenése utáni ősszel tartották Portugáliában az országgyűlési választásokat, amely után újból a Szocialista Párt alakíthatott kormányt.

²³ ERC 2019.

²⁴ Az eljárásról a kézirat lezárásáig nincs több információ. Reis 2019.

értelmiségi közszereplő által kiadott nyilvános levélben úgy fogalmaztak, hogy ez nem egy vélemény, hanem a faji gyűlölet kinyilvánítása. A reakciók jelentős része hasonló álláspontot képviselt, válaszcikkek világítottak rá a ténybeli tévedésekre, az általánosításokra vagy például a keresztény Portugália nem túl dicső múltbeli eseményeire. A konzervatív körökben korábban népszerű történésztől egyes konzervatív körök is elhatárolódtak, és az inkább jobboldali folyóirat, az *Observador* oldalán is kritikus hangvételű válaszcikkek jelentek meg. Természetesen voltak, akik egyetértettek a cikkel, és a felháborodást baloldali hiperérzékenységnek titulálták, illetve a kommentszekciókban a *#JeSuisFatima* hashtag is megjelent. A cikk alatti kommentek közül többen kiemelték, hogy végre valaki a politikai korrektség helyett egyenesen és nyíltan beszél a problémákról.

A cikkre magas politikai körből is érkezett válasz, a portugál igazságügyi miniszter Francisca Van Dunem, a történész nevének említése nélkül írt véleményt a rasszizmusról és a diszkriminációról. A publicisztika fő gondolata az, hogy a rasszista előítéletek tagadása és ignorálása társadalmi katasztrófához és radikalizációhoz vezethet, továbbá kiemelte, hogy nem szabad megfélemlkezni a kelet-közép-európai bevándorlókkal és a brazilokkal szembeni előítéletekről és diszkriminációról sem.

4. Megtehetjük? Természetesen, igen, meg tudjuk tenni!²⁵

A portugál események véleményem szerint igen tanulságosak és elgondolkodtatóak, de felmerülhet a kérdés, hogy Magyarországról nézve miért érdekes ez a téma.

Úgy gondolom, mind a bizottsági anyagban, mind pedig a közéleti vitákban felvetett problémákhoz hasonlóak Magyarországon is jelen vannak, de a válaszok és a megoldások eltérőek. Portugáliában állami igény mutatkozott arra, hogy átfogó kutatás keretében szakértők és az érdekelt felek bevonásával felmérjék és leírják az ott élő kisebbségi csoportok helyzetét, és a beavatkozási területekre társadalompolitikai, jogi eszközökkel választ adjanak. Természetesen az nem unikális, hogy szakértői elemzések készülnek a Portugáliában megjelölt beavatkozási területekről. Az azokban azonosított problémákról hazai vonatkozásban is hosszan értekeztek szociológusok, kriminológusok, szociálpolitikusok, stb., de ezekre jogalkotási vagy közpolitikai válaszok alig érkeztek, illetve egyes esetekben exkluzív megoldások születtek. Portugáliában a bizottsági anyag parlamenti vitája után választásokat tartottak, és újból a Szocialista Párt alakíthatott kormányt. A választásokat követően a megfogalmazott javaslatokat elkezdték átdolgozni törvénytervezettké, és még abban az évben elfogadtak közülük néhányat. A Migrant Integration Policy Index (MIPEX) 2019-es adatai²⁶ alapján a diszkrimináció leküzdésében Portugália 2014-hez képest számos helyet lépett előre és bekerült a top10 állam közé. A MIPEX adatai alapján Portugália

²⁵ Morais 2019. A fenti kérdés és válasz a nagy port kavart publicisztikára adott egyik válaszcikk címe, amelyet Marisa Morais, a Zöld-foki Köztársaság korábbi igazságügyi és belügyminisztere írta.

²⁶ <https://www.mipex.eu/portugal> (2021.06.23.)

erőfeszítéseket tesz például az iskolai diverzitás növelésére, a jobb egészségügyi hozzáférésre, illetve az állampolgárság könnyebb megszerzésére. Kiemelik az erős antidiszkriminációs törvényi szabályozást, és az ahhoz kapcsolódó intézményeket, illetve, hogy egyre több a hatóságokhoz érkező bejelentések száma, ami a növekvő jogtudatosságnak lehet az eredménye.

Fontos látni, hogy Portugáliában is sok még a teendő, megoldásra váró helyzet, illetve a nyugat-európai államban is egyre erőteljesebben jelennek meg a szélsőjobboldali nézetek, szervezetek és politikusok. Az *SOS Racismo*, az ENAR (European Network Against Racism) tagjaként 2020-ban azonnali kormányzati intézkedést sürgetett a megnövekedett szélsőséges atrocitások miatt. Az ENAR úgy látja, hogy nem megfelelőek az intézményi válaszok a rasszista erőszakra és az egyre erőteljesebb gyűlöletbeszédre. A salazari rezsim bukása óta először a 2019-es választásokon került be az országgyűlésbe egy szélsőjobboldali párt, a *CHEGA* (Elég) vezetője, André Ventura. Az *SOS Racismo* szervezet vezetője szerint a szélsőjobboldali párt azért lehet ennyire sikeres, mert olyan populista, radikális gondolatokat hangoztat (kisebbségi csoportok által elkövetett bűncselekmények elleni harc, muzulmán közösségek csökkentése Európában), amit a portugál társadalom jelentős része gondol a kisebbségi csoportokról. António Costa Pinto politológus úgy fogalmazott, hogy Ventura sokaknak adott hangot.²⁷

A portugál események tanulsága a közéleti viták színvonalának minősége. A kisebbségi csoportok helyzete mindenhol része a társadalmi diskurzusnak, a kérdés az, hogy ez a diskurzus milyen színvonalon, mennyire hitelesen és mennyire széleskörűen, hozzáférhetően történik. Igaz, hogy Portugáliában a közéleti vitát egy erőteljesen diszkriminatív, rasszista írás váltotta ki, de az arra érkezett válaszok sokszínűsége és milyensége azt mutatja, hogy a rasszizmus, a diszkrimináció, a véleménynyilvánítás szabadsága, a meritokrácia, a portugál történelmi múlt kérdése mind-mind közérdeklődésre tart számot, amely kérdések a napilapok, folyóiratok oldalain is magas szinten megvitathatóak, nemcsak a tudományok színtéren.

2020 végén a portugál kormányzat felállított egy munkacsoportot, amelynek feladata a diszkrimináció és rasszizmus elleni fellépés és megelőzés. A munkacsoport által elkészített anyagot nyilvános konzultációra bocsátották, hogy minél szélesebb körben megvitassák a javasolt közpolitikai lehetőségeket. A témakörök hasonlóak, mint a korábbi előkészítő anyagban, kiegészítve olyan területekkel, mint a jogtudatosság növelése, a média, a digitális világ vagy a sport.

A 2018/2019-es ESS adatok alapján a portugál emberek 62%-a egyetértett legalább egy állítással, ami a kulturális vagy biológiai rasszizmusra irányult.²⁸ Portugáliában a rasszizmus létező jelenség, mint ahogyan az átfogó állami igény is a diszkrimináció és a rasszizmus elleni fellépésre. Az előítéletes gondolkodás csökkentése is feladata a portugál kormánynak, ami komoly kihívást jelenthet az egyre nagyobb teret nyerő szélsőjobboldali közbeszéd miatt. Mindazonáltal úgy vélem, hogy ez a fentebb említett

²⁷ Alberti 2020.

²⁸ Gorjão Henriques 2020.

állami igény és a konkrét anti-diszkriminációs javaslatok ennek fontos lépéseit jelenthetik. Ez talán a legnagyobb tanulság Magyarországról nézve.

Felhasznált irodalom

Alberti, Mia (2020): Portugal records surge in racist violence as far right rises. *The Guardian*, 2020.09.29. <https://www.theguardian.com/world/2020/sep/28/portugal-sees-surge-in-racist-violence-as-far-right-rises> (2021.06.23.)

Bastos, José Gabriel Pereira et al. (2000): Gypsies [ciganos] in Portugal, today. In: Tóth Hajnalka et al. (szerk.) (2000) *Kisebbségek Európában 2000*. Pécs, Pécsi Tudományegyetem Európa Központja. 99-113.

Bonifácio, Maria Fátima de (2019): Podemos? Não, não podemos. *Público*, 2019.07.06. <https://www.publico.pt/2019/07/06/sociedade/opiniao/podemos-nao-nao-podemos-1878726> (2021.06.23.)

Diário de Notícias (2017): Comunidade cigana em Portugal é de 37 mil indivíduos e 91,3% não tem o 3.º ciclo. *Diário de Notícias*, 2017.05.19. <https://www.dn.pt/lusa/comunidade-cigana-em-portugal-e-de-37-mil-individuos-e-913-nao-tem-o-3o-ciclo-8490570.html> (2021.06.21.)

ERC (Entidade Reguladora para a Comunicação Social) (2019) *Deliberação, Participações contra o Público, edição de 06/07/2019, relativas ao artigo de opinião «Podemos? Não, não podemos»*, de Maria de Fátima Bonifácio. Lisboa, ERC.

EU FRA (2018) *Az Európai Unió második felmérése a kisebbségekről és a hátrányos megkülönböztetésről. Romák – Válogatott eredmények*. Luxembourg, Európai Unió Kiadóhivatala. https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2016-eu-minorities-survey-roma-selected-findings_hu.pdf (2021.06.23)

Freyre, Gilberto (1985): *Udvarház és szolgaszállás*. Budapest, Magvető Kiadó

Gil, Ana Rita (2021): The 2020 Amendments to the Portuguese Nationality Act: a big step further towards pure ius soli... and some more inclusive measures. *EUI Global Citizenship Observatory*. <https://globalcit.eu/the-2020-amendments-to-the-portuguese-nationality-act-a-big-step-further-towards-pure-ius-soli-and-some-more-inclusive-measures/> (2021.06.03.)

Gorjão Henriques, Joana (2016): A geração de “portugueses imigrantes” a viver em Portugal. *Público*, 2016.11.13. <https://www.publico.pt/2016/11/13/sociedade/noticia/a-geracao-de-portugueses-imigrantes-a-viver-em-portugal-1749977> (2021.06.03.)

Gorjão Henriques, Joana (2017a): A justiça em Portugal é “mais dura” para os negros. *Público*, 2017.08.19. <https://www.publico.pt/2017/08/19/sociedade/noticia/a-justica-em-portugal-e-mais-dura-para-os-negros-1782487> (2021.06.03.)

Gorjão Henriques, Joana (2017b): Portugal é dos países da Europa que mais manifestam racismo. *Público*, 2017.09.02.
<https://www.publico.pt/2017/09/02/sociedade/entrevista/portugal-e-dos-paises-da-europa-que-mais-manifesta-racismo-1783934> (2021.06.03.)

Gorjão Henriques, Joana (2020): European Social Survey: 62% dos portugueses manifestam racismo. *Público*, 2020.06.27.
<https://www.publico.pt/2020/06/27/sociedade/noticia/european-social-survey-62-portugueses-manifesta-racismo-1921713> (2021.06.23.)

Harsányi Iván (2005): Salazar és hivatásrendi állama az európai történelemben. In: Fischer Ferenc et al. (szerk) (2005): *Az „EncUEntros – Magyarország, Európa és Ibero-Amerika régi és új találkozásai” szakmai, tudományos nap előadásai*. Pécs, Pécsi Tudományegyetem Ibero-America Központ. 71-98.
<https://idi.btk.pte.hu/dokumentumok/ibero2005.pdf> (2021.06.03.)

Morais, Marisa (2019): Podemos? Claro que podemos! *Público*, 2019.07.09.
<https://www.publico.pt/2019/07/09/sociedade/opiniao/racismo-existe-1879108> (2021.06.23.)

Pena Pires, Rui (2019): Estatísticas Raciais. *Partido Socialista*, 2019. 06.17.
<https://ps.pt/estatisticas-raciais/> (2021.06.23.)

Pereira, Ana Cristina (2019): Os ciganos portugueses começam a “sair da clandestinidade”. *Público*, 2019.02.10.
<https://www.publico.pt/2019/02/10/sociedade/noticia/ciganos-portugueses-estao-ponto-viragem-1860950> (2021.06.23.)

Ramos, Alice, Cicero Pereira, Jorge Vala (2018): The The impact of biological and cultural racisms on attitudes towards immigrants and immigration public policies. *ESS Informing immigration policy using the European Social Survey*, konferenciakötet, 12-15.

Ramos, Alice, Cicero Pereira, Jorge Vala (2020): The The impact of biological and cultural racisms on attitudes towards immigrants and immigration public policies. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 46(3): 574-592.
https://repositorio.ul.pt/bitstream/10451/38459/4/ICS_ARamos_Impact.pdf (2021.06.08.)

Reis, Catarina (2019): Queixa-crime contra Fátima Bonifácio. "Ofender não pode ser opinião". *Diário de Notícias*, 2019. 07.10. <https://www.dn.pt/pais/queixa-crime-contra-fatima-bonifacio-ofender-nao-pode-ser-opiniao-11096952.html> (2021.06.23.)

Örkény Antal, Váradi Luca (2010): Az előítéletes gondolkodás társadalmi beágyazottsága, nemzetközi összehasonlításban. *Alkalmazott pszichológia*, 12(1-2): 29-46. http://ap.elte.hu/wp-content/uploads/2015/07/APA_2010_1_2_ORKENY_VARADI.pdf (2021.06.03.)

Urbán Bálint (2020): A luzofón posztkolonialitás elmélete és az afrikai portugál nyelvű irodalmak. *Alföld*, 71(6). 72-84.

http://www.epa.hu/00000/00002/00261/pdf/EPA00002_alfold_2020_06_072-084.pdf
(2021.06.23.)

Vala, Jorge, Brito Rodrigo, Diniz Lopes (2015): *Expressões dos Racismos em Portugal*. Lisboa, Imprensa de Ciências Sociais.

https://repositorio.ul.pt/bitstream/10451/22539/1/ICS_JVala_Racismos_LAN.pdf
(2021.06.03.)

Vala, Jorge, Diniz Lopes, Marcus Lima (2008): Black Immigrants in Portugal: Luso-Tropicalism and Prejudice. *Journal of Social Issues*, 64(2): 287-302.

Vidal, Marta (2019): Portuguese shopkeepers using ceramic frogs to ‘scare away’ Roma. *Al Jazeera*, 2019.02.04.

<https://www.aljazeera.com/features/2019/2/4/portuguese-shopkeepers-using-ceramic-frogs-to-scare-away-roma> (2021.06.23.)

CAN'T WE REALLY DO IT? - THOUGHTS ON A PORTUGUESE SOCIAL DEBATE

In the summer of 2019, the social debate over racism, institutional discrimination and the situation of minority groups flared up in Portugal. The public debate was triggered by a government report and a provocative opinion piece in response to it. The topic was on the front pages for weeks, television and radio programs addressed the issue. Experts, NGO representatives, former and current politicians spoke on the controversy. The debate took place in two directions: one raised a fundamental rights question as to whether the article could have been published at all or the author's opinion had reached the limit of hate speech, raising the dilemma of limitation of free speech. This paper does not address this issue in detail, but rather focuses on the other direction of the public debate, namely prejudice, racism and institutional discrimination against minority groups in Portugal, with particular emphasis on the issues of the justice system. The question posed in the title is a reflection on the opinion piece. The purpose of my writing is to present in detail the public debate, the reactions and the key issues of the situation of minority groups in Portugal, specifically immigrants and the Roma.

ZSÉLI TIMEA

Kriminológia Tanszék

Témavezető: dr. Vig Dávid PhD egyetemi adjunktus és

dr. Rácz Andrea habil. egyetemi docens (ELTE TáTK Szociológia Doktori Iskola)

A GYERMEKVÉDELEM ÉS A KORAI BEAVATKOZÁS

A tanulmányban először a gyermek- és fiatalkorúak által elkövetett bűncselekmények megelőzésének elméleti hátterét mutatom be, a korai beavatkozást, valamint kitérek a kockázati szemlélet veszélyeire. Ezt követően ismertetem a gyermekvédelemben rejlő bűnmegelőzési potenciált, majd röviden bemutatom a 2020-ban végzett kvalitatív kutatásom eredményeit, melyet egy budapesti család- és gyermekjóléti központban végeztem. A továbbiakban a kutatási eredmények magyarázata érdekében a témához kapcsolódó legfontosabb jogszabályokat elemzem.

Bűnmegelőzés – a korai beavatkozás

Longitudinális kutatások bizonyították, hogy az életkor és a bűnelkövetés között összefüggés van, ami független a kortól és társadalomtól.¹ A bűnelkövetés több tényező hatására végbemenő folyamat, mely során kiemelt jelentősége van például a felnőtté válás folyamatának, a hormonális, a neuropszichológiai változásoknak is. E cselekmények ezen okok miatt a gyermek- és felnőttkor közötti átmenetet hivatottak szimbolizálni.² A fejlődéskriminológia alapfeltevése szerint a fiatalkori és felnőttkori kriminalitás között kapcsolat van, az elkövetett bűncselekményeknek mindig van előzményük, valamilyen antiszociális magatartás formájában.³ Ebből adódóan az egyén életútját követve, a korai antiszociális magatartások már jelezhetik a szakemberek számára az egyén bűnelkövetés szempontú veszélyeztetettségét, tehát korai beavatkozással lehetőség nyílik a bűnmegelőzésre.

A bűnmegelőzés a kriminálpolitika alrendszere, melynek célja legáltalánosabban a bűnözés csökkentése, az egyéni és társadalmi hatásainak enyhítése, a lakosság biztonságérzetének növelése, valamint a közbiztonság erősítése.⁴ A bűnmegelőzési alrendszer teremt meg a legszorosabb kapcsolatot a társadalompolitikával, hiszen az

¹ Farrington, 1994. 209-227.

² Csemáné, 2016. 628-628.

³ Borbíró, 2009. 123.

⁴ Borbíró, 2016a. 815-816.

elkövetővé válást gerjesztő reprodukciós folyamatok hosszútávú, eredményes befolyásolása csak a társadalompolitika eszközeit felhasználva lehetséges.⁵

A gyermek- és fiatalkorúak esetén a bűnmegelőzés nagyrészt a büntetőjogon kívül eső magatartásokkal foglalkozik,⁶ az elkövetővé válás egyéni folyamataira fókuszál és azoknak az egyéni tényezőknek és életkörülményeknek az azonosítását és korrigálását tűzi ki célul, amelyek a kriminalizáció szempontjából veszélyeztetők. Tehát a bűnmegelőzés ezen iránya szerint az egyén életútjában, szocializációjában kereshetők azok a tényezők, amelyek a normakövető vagy -sértő magatartást eredményezhetik.⁷ E problémák felismerésre és kezelésére a szakszerű korai beavatkozás eszközei hatékonyak lehetnek. Eszerint a cél, hogy azonosítsák azokat a gyermekeket, akiknek az életében egyidőben több kockázati tényező is jelen van, másrészt erősítsék az ún. védő faktorokat, melyek épp a konform viselkedés megerősítését támogatják, emellett mérsékelhetik a rizikótényezők hatását is.⁸

A longitudinális kutatások kimutatták, hogy a bűnelkövetővé váló egyének életében a korábban említett kockázati tényezők nagyobb arányban vannak jelen a nem bűnelkövetőkhöz képest.⁹ A rizikótényező tekinthető egyfajta indikátornak, mely előjelezheti, hogy az egyén bűnelkövetés szempontjából veszélyeztetettebb másnál. A kockázati tényezőkre jellemző, hogy halmozódnak, és egymást erősítve újabb kockázati tényezőt hoznak létre.¹⁰

A korai, szakszerű beavatkozás érdekében fontos, hogy a kockázati tényezőket, azaz a veszélyeztetettséget minél korábban észleljük, ezért elengedhetetlen szerepe van egy hatékonyan működő jelzőrendszernek, mely képes idejekorán érzékelni az antiszociális veszélyeztetettséget, és jelezni a problémát a kompetens intézmény(ek)nek/szakember(ek)nek. Azonban szem előtt kell tartani, hogy a bűnmegelőzés e szegmensében – éppen az erős a kockázati szemlélet okán – felmerülhetnek etikai, emberi jogi kérdések. E veszélyforrások részletes ismertetésére jelen tanulmány terjedelmi korlátai miatt nem kerül sor, azonban – a teljesség igénye nélkül – néhány mondatban fontosnak gondolom megemlíteni.

Azzal, hogy a korai beavatkozás során a kriminálpolitika célul tűzi ki a gyermek- és fiatalkorúak életében jelen lévő kockázati tényezők kezelését, felmerül annak a veszélye, hogy a gyermekeket közbiztonság szempontjából kockázati veszélyforrásként azonosítjuk.¹¹ Amennyiben a gyermeket csupán a rizikótényezők megléte miatt társadalomra veszélyes kockázatnak tekintjük – bűncselekmény elkövetése nélkül rásütve ezzel a deviáns stigmát – akkor csorbát ejtünk a gyermeki jogok érvényesülésén. Tehát a célrendszert tekintve egyáltalán nem mindegy, hogy közbiztonsági vagy gyermekjóléti ok szolgáltatója-e az indokot a beavatkozáshoz, és a gyermeket

⁵ Borbíró, 2016b. 717.

⁶ Szöllősi, 2009. 121.

⁷ Borbíró, 2009. 124.

⁸ Borbíró, 2009. 123.

⁹ Kerecsi – Győry – Kó, 2010.

¹⁰ Borbíró, 2016a. 828.

¹¹ Borbíró, 2010. 295-296.

veszélyesként, vagy veszélyeztettként azonosítjuk-e. Ideális esetben, a család és a gyermek életébe történő beavatkozás indokát az ő későbbi testi, lelki jólétének elősegítése adja, annak támogatása, hogy a gyermek a társadalom hasznos tagjává tudjon válni, tehát az ő mindenek felett álló érdekének érvényesítése. Ebbe a megközelítésbe azonban a bűnelkövetővé válás megelőzése is beletartozik, ám fontos látni, hogy a közbiztonság erősítése csupán pozitív hozadéka a beavatkozásnak, de célja semmiképp sem lehet.

A gyermekvédelemben rejlő bűnmegelőzési potenciál

A gyermekvédelemnek, pontosabban a család-és gyermekjóléti szolgálatoknak¹² és központoknak¹³ kiemelkedő szerepük van a prevenció terén, és habár tevékenységük nem minden esetben kifejezetten a bűnelkövetővé válás és a bűnismétlés megelőzésére irányul, feladataik egy része szorosan kapcsolódik a bűnmegelőzéshez. A gyermekjóléti szolgálat és központ a problémák minél korábbi észlelése érdekében működteti a jelzőrendszert, mely hatékony működése esetén jelzéssel él a fiatalok deviancia vagy bűnelkövetés felé sodródása esetén.¹⁴ A gyermekvédelem számára irányadó, az Emberi Erőforrások Minisztériuma által 2017-ben kiadott szakmai ajánlások és útmutatók¹⁵ (továbbiakban: protokoll) a gyermekek és családok életében előforduló problémákat súlyos, valamint kiemelten súlyos problémaként sorolják fel. *„A veszélyeztetettség kialakulásában különböző tényezők játszhatnak szerepet. A gyermekek fejlődését veszélyeztető tényezők mérlegelésekor, a kockázatelemzés során figyelembe vett*

¹² A szolgálat szakmai egysége alá tartoznak a családsegítők, akik legáltalánosabban megfogalmazva szociális segítő tevékenységet végeznek alapellátás, valamint védelembé vétel esetén. Alapellátás során a gondozás a családok önkéntes részvételével és együttműködésével valósul meg (ld. bővebben a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvényt, a továbbiakban – Gyvt.).

¹³ A központ szakmai egysége alá tartoznak az esetmenedzserek, a tanácsadók (pszichológus, mediátor, fejlesztőpedagógus), az utcai szociális munkások, valamint az óvodai- és iskolai szociális segítőik. Az esetmenedzserek feladatköre a hatósági intézkedésekhez kapcsolódik. Eszerint a szolgálat felkérésére, valamint gyámhivatali megkeresésre javaslatot tesznek védelembé vételre, vagy más hatósági intézkedés elrendelésére. Védelembé vétel elrendelése esetén ők koordinálják a szociális segítő tevékenységet, és tartják a kapcsolatokat a jelzőrendszeri tagokkal. A központnak a hatósági intézkedések elrendelését tekintve javaslattevői joga van. (ld. bővebben Gyvt.)

¹⁴ Rác – Szombathelyi, 2004. 12.

¹⁵ Módszertani útmutató – A gyermekvédelmi észlelő- és jelzőrendszer működtetése kapcsán a gyermek bántalmazásának felismerésére és megszüntetésére irányuló szektorsemleges egységes elvek és módszertan. Emberi Erőforrások Minisztériuma, 2017. augusztus

Szakmai ajánlás – A család- és gyermekjóléti szolgáltatás által működtetett észlelő- és jelzőrendszer működésének és működtetésének szabályairól. Emberi Erőforrások Minisztériuma, 2017. augusztus

Protokoll – A család- és gyermekjóléti szolgáltatás által működtetett észlelő- és jelzőrendszer folyamatairól. Emberi Erőforrások Minisztériuma, 2017. augusztus

Protokoll – A gyermekvédelmi gondoskodáshoz kapcsolódó család- és gyermekjóléti szolgáltatások folyamatairól. Emberi Erőforrások Minisztériuma, 2017. augusztus

Protokoll – A család- és gyermekjóléti szolgáltatás keretében biztosított szociális segítő munka folyamatairól. Emberi Erőforrások Minisztériuma, 2017. augusztus

*problémák lehetnek súlyosak és kiemelten súlyosak.*¹⁶ Ezek a problémák számos párhuzamot mutatnak a korai beavatkozás alapját jelentő kockázati tényezőkkel.

Szöllősi Gábor fogalompárját alkalmazva, a gyermekjóléti szolgálatok és központok feladatai között a bűnmegelőzés megjelenhet explicit és látens funkcióként is. Explicit funkcióról akkor beszélhetünk, ha a jelzőrendszer egy tagjától kifejezetten antiszociális magatartás vagy bűncselekmény elkövetéséről érkezik jelzés, tehát a bűnelkövetés, mint veszélyeztető tényező jelenik meg, melynek megszüntetése válik a gondozás céljává. Ebben az esetben tehát harmadlagos megelőzésről beszélhetünk. Azonban ennél gyakoribb, hogy a szakemberek tevékenységében a bűnmegelőzés *látens* funkcióként jelenik meg. Például, ha egy gyermek esetében elhanyagolás, vagy más, veszélyeztető tényező okán kezdődik a gondozási folyamat, de a szakemberek a segítő munka során olyan eszközöket alkalmaznak, amelyek a bűnelkövetővé válás kockázatát is csökkentik.¹⁷

Prevenációs lehetőséget rejt magában a gyermekvédelem iskolai szociális segítő tevékenysége is, amit 2019 szeptemberétől kell biztosítaniuk a központoknak. E tevékenység számos szempontból rejt magában bűnmegelőzési potenciált is. Elsődleges feladata ugyan nem a bűnmegelőzésre vonatkozik, azonban a szociális segítő rendszer jelenléte az oktatási-nevelési intézményben gördülékenyebbé teheti az együttműködést, valamint a problémák korai észlelésében is szerepet játszhatnak. Emellett a feladatukként nevesített preventív csoportfoglalkozásokban rejlő lehetőségeket is érdemes megemlíteni, hiszen ezek révén számos olyan témát érinthetnek, melyek érzékenyítő és/vagy csoportkohéziót erősítő hatással bírhatnak. Emellett lehetőség adódik kifejezetten bűnmegelőzési célzatú csoportfoglalkozásra is, ami például a kábítószerfogyasztásra vagy az iskolai bullyingra specializálódott.¹⁸

Fontos, hogy a gyermekvédelemnek elsődleges célja nem a bűnmegelőzés, hanem minden gyermek jólétének támogatása preventív céllal. Mindezek alapján látható, hogy – habár a gyermekvédelem tevékenysége nem szűkíthető le a bűnelkövetés szempontjából veszélyeztetett vagy bűnelkövetővé vált fiatalkorúakra, de – a gyermekvédelem alapellátást végző intézményeinek tevékenységében ott rejlik a bűnmegelőzési potenciál, hiszen számos esetben ők tudják leghatékonyabban ellátni a preventív feladatokat.

A kvalitatív kutatás ismertetése

2020-ban egy budapesti család- és gyermekjóléti központban, esettanulmány¹⁹ keretein belül összesen kilenc félig strukturált interjút készítettem. Az interjúalanyok között

¹⁶ Protokoll – A család- és gyermekjóléti szolgáltatás által működtetett észlelő- és jelzőrendszer folyamatairól, 2. kiadás, Emberi Erőforrások Minisztériuma, 2017. augusztus

¹⁷ Szöllősi, 2009. 409.

¹⁸ Ld. bővebben Máté, 2018., Homoki, 2018

¹⁹ Zséli, 2020.

voltak családsegítők, esetmenedzserek, iskolai szociális segítők és szakmai vezetők is. A kutatás során célom volt felmérni, milyen esettípusokkal találkoznak a szakemberek, ezek mennyire mutatnak párhuzamot a korai beavatkozás alapját jelentő kockázati tényezőkkel.

A szakemberek által említett problémák két csoportra oszthatóak. Az első a gyermek magatartásához kapcsolódó problémák köre volt, mint például a tankötelezettség elmulasztása, magatartási problémák, szerhasználat, szabálysértés vagy bűncselekmény elkövetése. A második csoport a család diszfunkcionális működéséhez kapcsolódott, melybe beletartoznak a gyermeknevelési ismeretek hiánya, a bántalmazás, az elhanyagolás, stb.

Vizsgáltam a kerületben működő jelzőrendszert is. A szakembereket arra kértem, hogy vázolják fel, milyennek gondolják az ideális jelzőrendszer működését²⁰. Ezt követően vizsgáltam, hogy az ideálishoz viszonyítva a szakemberek percepciói alapján hogyan működik a jelzőrendszer, milyen erősségei és hiátusai vannak.

A kutatási kérdések között szerepelt, hogy a szakemberek feladatuknak tekintik-e a bűnmegelőzést, tehát tudatosul-e – hogyha sokszor indirekt módon is – de tevékenységük bűnmegelőzési hatást is kifejt. Az elemzés során kitérem arra is, hogy adódnak-e különbségek munkakörök mentén a szakemberek szerepfelfogásában.

Azokban az esetekben, amikor kifejezetten bűncselekmény elkövetéséről érkezett jelzés a bíróságtól, az ügyészségtől vagy a rendőrségtől, a szakemberek feladatuknak tekintették a bűnisméltés megelőzését. A válaszok alapján a legtöbben úgy vélték, hogy a megelőző pártfogás keretein belül, a pártfogó felügyelőnek van a legtöbb eszköze arra, hogy eredményeket érjen el a bűnisméltés megelőzése terén. Saját tevékenységükkel szemben is fogalmaztak meg feladatokat, például a gyermek tájékoztatása tetteik következményeit illetően, amivel megpróbálják – több interjúalany szóhasználatával élve – „elrettenteni” a bűnisméltéstől. Emellett megjelent a család életének feltérképezése, a bűnözést gerjesztő okok kezelése is. Az interjúk eredményei alapján a deviáns cselekmények hátterében a szakemberek sok esetben azonosítanak családi problémákat, melyekről úgy vélik okozói lehetnek az elkövetett cselekménynek. A szakemberek meglátása alapján ezekben az esetekben a jelzőrendszer nem működött kellően hatékonyan, hiszen a családi problémákról nem érkezett jelzés. Percepcióik szerint, sok esetben, ha korábban észlelték volna ezeket a problémákat, akkor megállítható lett volna a deviáns sodródása.

A látens bűnmegelőzés esetén már különbségek mutatkoztak a családsegítők és az esetmenedzserek válaszai között. Az interjúk alapján sok esetben a korai beavatkozás alapját jelentő kockázati tényezők okán indul a gondozás, melyek kezelésére a szociális munka eszközeit, illetve az önkéntesen igénybe vehető szolgáltatásokat alkalmazzák. Ezekben az esetekben, amikor a jelzőrendszer hatékonyan működött, hiszen idejekorán

²⁰ A szakemberek által ideálisnak vélt jelzőrendszer működése párhuzamot mutatott az Emberi Erőforrások Minisztériuma által 2017-ben kiadott, a család- és gyermekjóléti szolgáltatás által működtetett észlelő- és jelzőrendszer folyamairól szóló szakmai protokollban foglaltakkal.

jelzéssel élt, a problémákat a családsegítők nem tekintették a bűnelkövetővé válás előzményének. Habár megfogalmazták, hogy bizonyos tényezők kezelése révén csökkenthető a bűnelkövetővé válás valószínűsége, saját tevékenységüket – mely sokszor éppen a kockázati tényezők kezelésére irányul – nem tekintik bűnmegelőzési hatásúnak. A szakemberek elmondása szerint még soha nem végeztek bűnmegelőzést.

Az esetmenedzserek megfogalmazták, hogy a bűnelkövetővé válás folyamat, és az elkövetett bűncselekménynek mindig van előzménye valamilyen korai antiszociális magatartás formájában. Esetükben megjelölt, hogy e tényezők kezelése – sok más pozitív hatás mellett – bűnmegelőzési hatást is kifejt. Azonban megfogalmazták, hogy a rendszer leterheltsége okán a legtöbb esetben azon dolgoznak, hogy a problémák ne váljanak még súlyosabbá, a korrekció és a prevenció még várat magára.

Összességében, a családsegítők – akiknek a legtöbb lehetősége van a prevencióra a szociális munka és a családgondozás révén – esetében tapasztaltam leginkább bűnmegelőzés szempontjából szerepvárat, melynek vizsgálatát jelen tanulmány célul tűzte ki.

Elemzés

A következőkben bemutatom, hogy jogszabályi szinten és a gyakorlatban hogyan jelenik meg a gyermekvédelem bűnmegelőzési feladata. Emellett célt vizsgálni, hogy a különböző jogszabályok kit tekintenek a beavatkozások célcsoportjának, mit értenek prevenció, veszélyeztetettség és bűnmegelőzés alatt. Terjedelmi okok miatt el kell tekintenem az összes szóba jöhető jogszabály elemzésétől, az említett fogalmakat és bűnmegelőzési feladatot az alábbi források alapján vizsgálom:

- 1744/2013. (X.17.) Korm. határozat a Nemzeti Bűnmegelőzési Stratégiáról (2013-2023) (továbbiakban: a Stratégia);
- Gyvt.;
- A gyermekvédelem számára irányadó szakmai ajánlások, útmutatók és protokollok;
- A gyermekjóléti szolgálatok és központok gyakorlati működésére interjú eredményeim alapján következtetek.

Célcsoport

A Nemzeti Bűnmegelőzési Stratégia négy kiemelt beavatkozási területet azonosít, melyek között szerepelnek a gyermek- és fiatalkori bűnözés megelőzésével kapcsolatos célkitűzések. A Stratégián belül a gyermek és ifjúságvédelem célcsoportját a 0 és 24 éves korosztályba tartozó gyermekek és fiatalok képezik, lévén ez a korcsoport kiemelten veszélyeztetett.

A gyermekvédelem számára irányadó Gyvt., valamint szakmai protokoll számára a gyermekvédelmi beavatkozás célcsoportját a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény 2:10. § (1) pontja határozza meg, mely szerint „*kiskorú az, aki tizennyolcadik életévét nem töltötte be. A kiskorú a házasságkötéssel nagykorúvá válik*”. Tehát a Stratégia célcsoportja túlmutat a gyermekvédelmi beavatkozás célcsoportján, hiszen gyakorlatilag 18 éves kor után a gondozás lezárul, kivéve, ha a nagykorúvá vált egyén önkéntes alapon igényli a gondozás folytatását, ez azonban az interjúk alapján ritka.

Veszélyeztetettség

A gyermeket védelem illeti meg, azonban a gyermekvédelem szempontjából lényeges kérdés, hogy a gyermek életében felmerülő problémákkal kapcsolatban hol húzódik meg az a határ, ahol már a család életébe történő beavatkozásra van szükség. Magyarországon ezt a határt a „veszélyeztetettség” kifejezés foglalja magába.²¹ A Gyvt. 5.§ n) pontja a veszélyeztetettséget a következőképpen határozza meg: „*olyan – a gyermek vagy más személy által tanúsított – magatartás, mulasztás vagy körülmény következtében kialakult állapot, amely a gyermek testi, értelmi, érzelmi vagy erkölcsi fejlődését gátolja vagy akadályozza.*” Ez a definíció magában foglalja ugyan, hogy olyan helyzetről, szituációról, állapotról van szó, mely káros a gyermek fejlődésére, és szakértői beavatkozást igényel, azonban arra nem ad választ, hogy pontosan milyen helyzeteket sorolhatunk ide. Szöllősi Gábor szavaival élve a veszélyeztetettség társadalmi konstrukció: ahhoz, hogy valamit gyermekvédelem hatáskörébe tartozó problémaként azonosítsunk szükséges, hogy a helyzet rendelkezzen bizonyos objektív (tehát ellenőrizhető) tulajdonsággal, illetve fontos, hogy a társadalom gyermekvédelmi eszközök által kezelhetőnek minősítse.²² Tehát ebben a döntési folyamatban az objektivitás és a szubjektivitás is helyet kap.²³ Más álláspont szerint – mivel hiányoznak a szakemberek által elfogadott sztenderdek –, a terepen dolgozó szakemberek egyéni döntésén múlik, hogy veszélyeztetettnek minősítenek-e egy gyermeket vagy sem.²⁴

A Gyvt.-ben szereplő veszélyeztetettség fogalmat a szakmai protokoll pontosítja, egyfajta kockázatelemzés szerint a család életében felmerülő problémákat súlyos és kiemelten súlyos problémaként sorolja fel.

²¹ Szöllősi, 2003. 93.

²² Szöllősi, 2003. 76.

²³ Szöllősi, 2003. 76.; Kiss, 2010. 2-3.

²⁴ Gyurkó, 2009. 332-333.

Kiemelten súlyos	Súlyos:
<ul style="list-style-type: none"> - éhezés, nem megfelelő táplálkozás - fizikai bántalmazás a családban - pszichés bántalmazás a családban - a gyermek szexuális zaklatása - felügyelet nélküliség (életkortól és belátási képességtől függően), - elhanyagolás, gondozatlanság - alkoholizáló, drogfogyasztó gyermek - hajléktalanság, nem megfelelő lakáskörülmények, tartósan súlyos egészségügyi probléma (pl. TBC) - gyermekkorú várandóssága 	<ul style="list-style-type: none"> - családon kívüli ideiglenes elhelyezés - megállapítható szenvedélybetegség a családban - antiszociális, kriminalizálódó baráti kör - csavargás - szülői ház engedély nélküli elhagyása - három éves kor felett nem szobatiszta a gyermek (nincs szervi probléma, társulnak más környezeti, nevelési hatások) - megkésett beszédfejlődés (pl. trauma hatására) - gyermek rendellenes fejlődése - értelmi fogyatékos szülő a családban, valamely szülő tartós pszichiátriai kezelése, vagy ennek elhanyagolása - köznevelési intézményből való indokolatlan hiányzás (16 életév alatt) - alacsony szocio-ökonómiai státusz - alacsony jövedelmi viszonyok - konfliktusos válás, elhúzódó gyermekelhelyezési per - lakhatási probléma - tartós munkanélküliség - szabálysértési intézkedés, büntetőeljárás kiskorú gyermekkel és együtt élő családtaggal szemben - alulképzettség - egészségügyi, mentális probléma

1. táblázat; forrás: Protokoll – A család- és gyermekjóléti szolgáltatás által működtetett észlelő- és jelzőrendszer folyamatairól. Emberi Erőforrások Minisztériuma, 2017. 9.

A szakmai protokoll alapján a jelzőrendszer hatáskörébe tartozik a probléma azonosítása, és ezt követően annak megállapítása, hogy fennáll-e a gyermek veszélyeztetettsége. A gyakorlatban a veszélyeztetettség fogalom nehezen megfogható, nem nyújt egyértelmű iránymutatást a szakemberek számára. A gyermekvédelem tevékenysége mindig jelzésre indul, melyben az adott jelzőrendszeri tag már megfogalmaz egy problémát. Ezt követően a családsegítő felveszi a kapcsolatot a családdal, és elkezdődik, amit a szakemberek úgy neveztek „*a család életének feltérképezése*”, majd a családsegítő felkeresi a gyermekkel kapcsolatban álló szakembereket (pedagógus, házi orvos, védőnő, stb.) és írásos véleményt kér tőlük. Látható, hogy a döntési folyamat során az objektív tulajdonság mellett (például a

jelzésben szereplő 50 óra igazolatlan hiányzás) a szakemberek véleménye (mind a pedagógusok, mind a családsegítő) révén a szubjektivitás is helyet kap.

A Stratégia több ponton alkalmazza a veszélyeztetettség kifejezést, kifejezetten a beavatkozási területek és intézkedések által célként fogalmazza meg a fiatakorúak veszélyeztetettségének megelőzését/megszüntetését, azonban nem definiálja a fogalmat.

Prevenció

A Stratégia számára a prevenció a bűnelkövetővé és az áldozattá válás megelőzését jelenti, prevenció alatt tehát kriminálprevenციót ért. Megelőzés céljaként azonban nem csak a veszélyeztetetté válást, hanem a veszélyeztetővé válást is nevesíti: „Az egészségügyi, a szociális szolgáltatások, a szociál-, és foglalkoztatáspolitikai képviselői, az iskolák, a rendőrség, a pártfogó felügyelők és az igazságszolgáltatási szereplők közötti jelzőrendszer és együttműködés kialakítása, valamint az önkormányzatok és a jegyzők közötti folyamatos munkakapcsolatok megelőzik a veszélyeztetetté és a veszélyeztetővé válást.”²⁵ Tehát a beavatkozás célját tekintve nem csak a gyermekjóléti cél, hanem már a társadalom védelme, a közbiztonsági cél is megjelenik.

A gyermekvédelemben jogszabályi szinten feladatként jelenik meg a veszélyeztetettség – észlelés időpontjából függő – megelőzése és kezelése. Azonban a gyermekvédelem feladatai között megfogalmazódik minden gyermek jólétének elősegítése és a gyermeki jogok védelme, érvényesítése is. Ezáltal ebben az esetben a megelőzési célú beavatkozás alapját gyermekjóléti ok szolgáltatja.

Kvalitatív kutatásom²⁶ alapján a praxisban a megelőzés inkább a „*problémák súlyosbodásának*” megelőzését jelenti, tekintettel arra, hogy gyermekvédelemnek nincs kapacitása a prevencióra, tevékenységüket a szakemberek legtöbbször a „*tűzoltás*” kifejezéssel írták le. Az interjúk alapján elmondható, hogy a családsegítők és esetmenedzserek úgy gondolják, az iskolai szociális segítők hatékonyabban el tudják látni a prevenció feladatokat, mint ők.

Tehát a Stratégia számára a megelőzés a konkrét kriminalizálódás prevencióját jelenti, a gyermekvédelemnél sokkal inkább a problémák/kockázati tényezők és azok halmozódásának megelőzésére vonatkozni.

Szereplők a bűnmegelőzésben

A Stratégia már a jelzőrendszer kapcsán is utalást tesz a gyermekvédelem szerepére a megelőzésben, hiszen gyermekvédelmi jelzőrendszernek nevezi. „*A gyermekvédelmi*

²⁵ Stratégia, 8.2. Gyermek- és ifjúságvédelem

²⁶ Zséli, 2020.

jelzőrendszer működtetése a bűnelkövetés felé sodródó és az áldozattá váló fiatalok számát csökkenti.” E mondat már sugallja, hogy a gyermekvédelemnek feladata van a bűnmegelőzésben, hiszen a jelzőrendszernek mindenki a tagja, emellett a Stratégia meg is fogalmazza: „A bűnmegelőzés az egész társadalom ügye²⁷”. A Stratégia kimondja, hogy a veszélyeztetettség megelőzése és kezelése a gyermekvédelem feladata, nevezetesen a gyermekjóléti szolgálatok hatáskörébe tartozik. A bűnmegelőzésben részt vevő szereplők között nevesíti a gyermekvédelmet, pontosabban a gyermekjóléti szolgálatot, mint „a gyermekek érdekét védő speciális szolgáltatást nyújtó” intézményt. A gyermekjóléti szolgáltatásnak tulajdonított cél tekintetében összhangban áll a Gyvt.-vel: „célja a gyermek testi, értelmi, érzelmi és erkölcsi fejlődésének, jólétének, a családban történő nevelésének elősegítése, a veszélyeztetettség megelőzése és a kialakult veszélyeztetettség megszüntetése”²⁸. A fiatalok által elkövetett normasértő magatartások megelőzésében kulcsszónak tekinti a nevelést. A beavatkozási területeknél megfogalmazza, hogy „a fiatalok nevelése annak érdekében, hogy a társadalom hasznos tagjaivá váljanak, az egész társadalom és az állam egyik legfontosabb és legalapvetőbb feladata és értéke.”²⁹ Ebben a Stratégia kiemelkedő szerepet szán az oktatási-nevelési intézményeknek, hiszen a szakemberek a jelzőrendszerben elfoglalt szerepükön túl, mint a „nevelés közvetítői” részt vesznek a prevencióban. A Stratégia álláspontja szerint leghatékonyabban az oktatási-nevelési intézményekben lehet olyan beavatkozási pontokat kialakítani, amelyek hosszú távon hatékonyak a fiatalok elkövetővé és áldozattá válásának megelőzésében. Kérdésként merül fel, hogy az időközben bevezetett óvodai és iskolai szociális segítő tevékenység a következő tíz évre szóló stratégiában változást hoz-e e feladat szereplői között. A családok elérését azonban nehezebb feladatként definiálja, megfogalmazása szerint a média, a helyi bűnmegelőzési programok, a szóróanyagok, illetve a gyermekek közvetítésével lehet elérni. „A családok életébe leghatékonyabban a családtámogatási rendszeren keresztül lehet beavatkozni”³⁰

A szakemberek feladatukként határozták meg a szülők „képessé tevését szülői feladataik ellátására, a gyermek gondozására, nevelésére”. Tehát a praxisban a gyermekvédelem feladatai között megjelenik a család, mint elsődleges szocializációs szintér támogatása, erősítése. A Stratégiában a gyermekek nevelése kapcsán nem jelenik meg a gyermekvédelem feladata, annak ellenére, hogy megfogalmazza, hogy főképp „a szülők feladata a nevelés, a védelmi és önvédelmi funkciók kialakítása, a szociális kompetenciák fejlesztése, a probléma- és konfliktusmegoldó képességek kialakítása. Ugyanakkor problémát jelent, hogy sok esetben maguk a szülők sincsenek tisztában az egyes bűncselekmények társadalmi veszélyességével, a gyermekeikre leselkedő veszélyekkel”³¹ Tehát e problémák kezelésében nem számol a gyermekvédelemben rejlő potenciállal.

²⁷ Stratégia

²⁸ u.a.

²⁹ u.a.

³⁰ u.a.

³¹ u.a.

A Gyvt.-ben, illetve a szakmai útmutatókban és protokollokban a bűnmegelőzés kifejezetten a bűnismétlés megelőzéseként jelenik meg, mely a megelőző pártfogó felügyelő³² hatáskörébe tartozik. A szakmai protokollban már megjelenik az esetmenedzser feladata is, hiszen a megelőző pártfogás elrendelése/fenntartása/megszüntetése esetén javaslattal élhet a területileg illetékes gyámhivatalhoz, illetve a megelőző pártfogás elrendelése esetén a pártfogó felügyelővel együttműködve vesz részt a gondozásban.

A praxisban a már korábban ismertetett szerepzavar figyelhető meg. Tekintettel arra, hogy a jogszabályokban a bűnmegelőzési fogalom szűken, a bűnismétlés megelőzésére korlátozódoan fogalmazódik meg, illetve az interjúk esetében is a legtöbbször a bűnismétlés megelőzésére asszociáltak, felmerült a kérdés, hogy jogszabályi szinten és a gyakorlatban milyen bűnmegelőzési fogalom jelenik meg.

Bűnmegelőzés fogalom

A Stratégia az Európai Unió bűnmegelőzés fogalmát alkalmazza, mely szerint: *„bűnmegelőzés alatt minden olyan intézkedést és beavatkozást értünk, amelynek célja vagy eredménye a bűnözés mennyiségi csökkentése és az állampolgárok biztonságérzetének javítása, történjék az a bűnalkalmak csökkentésével, a bűnözést gerjesztő okok hatásának mérséklésével vagy az áldozattá válás megelőzésével”*. Emellett a Stratégiában általános célként fogalmazódik meg, hogy a bűnmegelőzést, mint szakpolitikát a kriminálpolitika részeként kell értelmezni, mely összhangban áll a társadalompolitikával. A Stratégia tartalmazza, hogy a komplex bűnmegelőzési intézkedéseknek egyszerre kell rövid, közép- és hosszú távon eredményeket elérniük, így egyaránt célja a rövid időn belül eredményt mutató szituációs és környezeti bűnmegelőzési intézkedések alkalmazása, de a bűnelkövetővé válás reprodukciós folyamataira vonatkozó beavatkozás is, mely jellemzően hosszabb távon fejt ki hatását. Tehát a komplex bűnmegelőzési politikával szemben azt a követelményt támasztja, hogy egyszerre irányuljon a bűnözés három dimenziójára: az elkövetőre, az áldozatra és a szituációra is. A Stratégia célként nevesíti a gyermek és ifjúságvédelem területén, hogy a fiatalokat arra neveljék, hogy a társadalom hasznos tagjává váljanak. Tehát a fiatalkorúak esetében a beavatkozás célja a nevelés és a későbbi jólétük biztosítása.

A Gyvt.-ben a bűnmegelőzési feladat meghatározása leginkább a bűnismétlés megelőzésére vonatkozik. Ebben az esetben tehát, reaktív, már megtörtént bűncselekményekre való reagálásról van szó. A Gyvt. ezt a feladatot a megelőző

³² Abban az esetben, ha a gyermek bűncselekményt, vagy elzárással is sújtható szabálysértést követ el, védelembe vételi, illetve –védelembe vétel fennállása esetén – felülvizsgálati eljárás indul, mely során a gyámhatóság megkeresi a pártfogó felügyelői szolgálatot, környezettanulmány, illetve a gyermek veszélyeztetettségének bűnmegelőzési szempontú kockázatértékelése beszerzése céljából. (Gyvt. 68/S. § (1) bekezdés)

pártfogás keretein belül, a pártfogó felügyelő hatáskörébe tartozó tevékenységként határozta meg.

Az interjúk³³ alapján a gyermekvédelem dolgozóinak fogalomkészletében nincs egységes bűnmegelőzési fogalom. A szakmai egységek, az egyes munkakörök között eltérés volt érzékelhető a bűnmegelőzésről alkotott percepciókban. A családsegítők válaszaik alapján arra következtethetünk, hogy a bűnmegelőzés távoli, elvont fogalom, ami külön szakértelmet és eszközkészletet igényel. *„Ezzel kapcsolatban azt gondolom, hogy nincs eszközünk.”*

Az esetmenedzserek azonosították a gyermekvédelmi beavatkozásban rejlő bűnmegelőzési potenciált. Ezekben az interjúkban megfogalmazódott, hogy a bűnmegelőzés nem feltétlenül külön szaktudást igénylő intézkedéseket jelent, az ő felfogásukban bűnmegelőzésnek számít minden, ami hozzájárul ahhoz, hogy a gyermek fejlődése jó irányba változzon. Példaként hozták fel, hogy ha a szociális munkás segíteni tud abban, hogy családterápiát talál a családnak, és ezáltal javulnak a családon belüli szeretet-kapcsolatok, vagy csökkennek a konfliktusok, akkor tágabb folyamatként szemlélve helye van a bűnmegelőzésnek.

Konklúzió

Összességében elmondható, hogy bűnmegelőzés szempontjából szerepzavar észlelhető a gyermekvédelem alapellátást nyújtó intézményeiben dolgozó szakemberek esetén.

A családsegítők válaszaik alapján a bűnmegelőzési tevékenység specifikus, melyhez a szociális segítő tevékenység során alkalmazott eszközök nem elegendőek. Elmondásuk szerint, azon túl, hogy feltérképezik a család életét, azonosítják a diszfunkciókat, és megpróbálják korrigálni azokat, mást nem tehetnek. Annak ellenére, hogy az interjú elején azonosították azokat a tényezőket, melyek véleményük szerint eredményezhetik a bűncselekmény elkövetését, és elmondták, hogy a gondozás e tényezők kezelésére irányul, tevékenységüket mégsem hozzák összefüggésbe a bűnmegelőzéssel. A bűnmegelőzési feladatokat legtöbbször a megelőző pártfogó felügyelő, valamint az iskolai szociális segítők hatáskörébe utalták. Az eredmények alapján látható, hogy a családsegítők tevékenységükben nem fogalmazódik meg konkrétan kriminálpolitikai cél. Ez nem feltétlenül jelent problémát, hiszen aggályos lenne, ha a családsegítők beavatkozása és tevékenysége közbiztonsági célt követne. Azonban többen igényként fogalmazták meg bűnmegelőzési ismereteik gyarapítását továbbképzések révén, mely hozzásegítené őket, hogy a kisebb antiszociális magatartásokról vagy más kockázati tényezőkről szóló jelzéseket helyén kezelve, folyamatként szemlélve a gyermek életét, lehetséges kimenetelként azonosítsák – a számtalan más következmény (egészségügyi állapot, munkaerő-piaci helyzet) mellett – a későbbi bűnelkövetést. Azonban a

³³ Zséli, 2020.

gyermekvédelmi reakció és beavatkozás nem járhat a gyermekek és családtagjaik stigmatizálásával, tehát az egyensúly megtalálása kiemelt jelentőségű.

Az esetmenedzserek azt az álláspontot képviselték, hogy amennyiben jelzés érkezik valamilyen antiszociális magatartásról, lehetőség adódik arra, hogy a problémát nagyon korán azonosítsák és kezeljék, mielőtt még súlyosabb cselekményben manifesztálna. Meglátásuk szerint a gyermekjóléti szolgálat és központ eszközeivel még lehetőség nyílik arra, hogy segítsék, támogassák a családot a problémák megoldásában. Véleményük szerint, ha kockázati tényezőről érkezik jelzés, prognosztizálható, hogy a problémák – segítség híján – további problémákat fognak generálni.

Percepcióim szerint az észlelt szerepzavar a jogszabályok közötti szintézis hiányából is ered, hiszen – habár a Stratégia megfogalmazza a gyermekjóléti szolgálat szerepét és feladatait a bűnmegelőzésben –, a gyermekvédelem számára irányadó Gyvt.-ben és protokollokban ez nem jelenik meg.

Emellett észlelhető volt a bűnmegelőzési fogalom esetében is eltérés. A Stratégia az Európai Unió fogalmát használja, a Gyvt.-ben, illetve a protokollokban a bűnmegelőzés már szűkebb értelemben, a bűnismétlés megelőzéseként jelenik meg. Ez hozzájárulhat ahhoz, hogy a szakemberek is a harmadlagos bűnmegelőzésre asszociáltak, és a Gyvt.-ben, illetve protokollokban foglaltakkal megegyezően ezt is leginkább a pártfogó felügyelő feladatának tekintették, lévén neki van a legtöbb eszköze a bűnismétlés megelőzésére.

Az említett fogalomzavar észlelhető volt abból is, hogy a családsegítők közül többen kifejezetten igényként fogalmazták meg, hogy bővítsék ismereteiket bűnmegelőzés terén, mivel úgy érzik, feladataik közé tartozik, de nincs megfelelő szaktudásuk és eszközük hozzá. E cél megjelenik a Stratégiában is, hiszen az átfogó célok között fogalmazza meg: „A bűnmegelőzés társadalmi hasznosságát, erőforrás-hozadékait, költségcsökkentő hatását mérni kell. A mérések, kutatások eredményeit is felhasználva a társadalom széles körében általánosan, a büntető igazságszolgáltatásban, valamint a bűnmegelőzésben érintett állami és önkormányzati szerveknél dolgozók esetében célszerűen kell tudatosítani a bűnmegelőzés társadalmi hasznosságát.”³⁴

Felhasznált irodalom

Borbíró Andrea (2009): Bűnmegelőzés. In: A kriminálpolitika és a társadalmi bűnmegelőzés kézikönyve I. (szerk.: Borbíró Andrea – Kerecsi Klára) Igazságügyi Minisztérium, Budapest

Borbíró Andrea (2010): Kockázatmenedzselés és bűnözéskontroll. In: *Jogi tanulmányok*, 14. évf. 1. sz.

³⁴ 1744/2013. (X. 17.) Korm. határozat a nemzeti bűnmegelőzési stratégiáról (2013-2023)

https://edit.elte.hu/xmlui/bitstream/handle/10831/34893/Jogi_tan_2010_1_Borbiro_Anna_p_287-302.pdf?sequence=1&isAllowed=y, (2021.06.24.)

Borbíró Andrea (2016a): Bűnmegelőzés. In.: Kriminológia (szerk.: Borbíró A. – Gönczöl K. – Kerecsi K. – Lévay M.) Wolters Kluwer, Budapest

Borbíró Andrea (2016b): Kriminálpolitika. In.: Kriminológia (szerk.: Borbíró A. – Gönczöl K. – Kerecsi K. – Lévay M.) Wolters Kluwer, Budapest

Csemáné Váradi Erika (2016): A gyermek- és fiatalkori kriminalitás. In.: Kriminológia. (szerk.: Borbíró A. – Gönczöl K. – Kerecsi K. – Lévay M.) Wolters Kluwer, Budapest

Farrington, David P.(1994): Early Developmental Prevention of Juvenile Delinquency. *Criminal Behaviour and Mental Health*, 4

Gyurkó Szilvia (2009): Gyermekbántalmazás, veszélyeztetett gyermek. In: A kriminálpolitika és a társadalmi bűnmegelőzés kézikönyve I. (szerk.: Borbíró Andrea – Kerecsi Klára) Igazságügyi Minisztérium, Budapest

Homoki Andrea (2018): Az iskolai szociális munkában rejlő lehetőségek a gyermekvédelmi szükségletorientáció alapelveinek figyelembevételével. *Párbeszéd*, (Vol. 5) No. 3) <https://ojs.lib.unideb.hu/parbeszed/issue/view/428>, (2021.06.28.)

Kerecsi Klára – Győry Csaba – Kó József (2010): Longitudinális kriminológiai vizsgálatok és alkalmazásuk lehetőségei Magyarországon. *Egészséges Ifjúságért Alapítvány*, Budapest, 2009.

Kiss Máté: Hogyan határozhatóak meg a szakellátásba kerülés okai? Együttműködés a gyermekvédelemben I. In.: *Család Gyermek Ifjúság*, XIX. évfolyam, 3.

Máté Zsolt (2018): Iskolai szociális munka. *Párbeszéd*, (Vol. 5) No. 3: <https://ojs.lib.unideb.hu/parbeszed/issue/view/428>, (2021.06.28.)

Rácz Andrea – Szombathelyi Szilvia (2004): A magyar gyermekvédelmi rendszer. *Kapocs*, III. évf., 6. sz.

Szöllősi Gábor (2003): A gyermekvédelmi probléma, mint társadalmi konstrukció, *Esély: társadalom- és szociálpolitikai folyóirat*, 14. évf. 2. sz.

Szöllősi Gábor (2009): Gyermekvédelem és bűnmegelőzés. In: A kriminálpolitika és a társadalmi bűnmegelőzés kézikönyve I. (szerk.: Borbíró Andrea – Kerecsi Klára) Igazságügyi Minisztérium, Budapest

Zséli Tímea (2020): A gyermekvédelem és a korai beavatkozás, mint a bűnmegelőzés lehetséges kapcsolódási pontja. Kézirat.

CHILD PROTECTION AND EARLY INTERVENTION

Every child has a right for protection that is indisputable. But the concepts used by child protection are far from evident. Child protection activities include preventing and addressing vulnerability, promoting the well-being of all children and ensuring children's rights. Although child care often focuses on risk factors that form the basis for early intervention, some professionals in the field of child welfare system do not identify the potential for crime prevention in their work. There may be several reasons for the perceived role confusion. On the one hand, there is a lack of synthesis between legislation, since the National Crime Prevention Strategy assigns crime prevention tasks to child protection, but this is not reflected in the Child Protection Act or in professional protocols. On the other hand, some professionals had a confusion about the concept of crime prevention, which meant that crime prevention was a task requiring specific expertise and tools, and therefore not part of their activities. There is a need to improve their knowledge of crime prevention, which is also included in the overall objectives of the Strategy.

**EURÓPAI JOGI, NEMZETKÖZI MAGÁNJOGI ÉS
POLGÁRI ELJÁRÁSJOGI SZEKCIÓ**

KISS BARNABÁS SÁNDOR

Nemzetközi Magánjogi és Európai Gazdasági Jogi Tanszék

Témavezető: dr. Somssich Réka egyetemi tanár

KOMPLEX KÖZGAZDASÁGI ELEMZÉSEK MEGÍTÉLÉSE AZ UNIÓS VERSENYJOGBAN – NYILVÁNVALÓ MÉRLEGELÉSI HIBÁK

1. Bevezetés

Doktori kutatási témámban a nyilvánvaló mérlegelési hibákat vizsgálom az Európai Bizottság (Bizottság) hatósági eljárásai során hozott határozataiban. E témának különös hangsúllyal bíró szelete a Bizottság versenyügyekben hozott határozatainak bírósági felülvizsgálata, ahol a nyilvánvaló mérlegelési hibák az Európai Unió Törvényszéke (Törvényszék) és Bírósága (Bíróság) előtti semmisségi perekben a Bizottság által elvégzett összetett közgazdasági elemzések felülvizsgálati mércéjeként jelennek meg. A központi kérdés tehát a legegyszerűbben akként fogalmazható meg, hogy az uniós bíróságok miként vizsgálnak felül bonyolult közgazdasági elemzéseket?

A felvett kérdés kettős relevanciával bír. Egyrészt a Bizottság hatáskörrel rendelkezik arra nézve, hogy versenyjogi jogérvényesítés során gazdasági elemzéseket is figyelembe vegyen, és széleskörű diszkréciót élvez annak terén, milyen elemzési módszert alkalmaz, illetve az elemzés eredményeiből milyen következtetéseket von le. Másrészt viszont a Bizottság mérlegelési jogköre nem lehet akadálya annak, hogy az ügyféli garanciákat, különösen a tisztességes eljáráshoz való jogot biztosító hatékony bírósági felülvizsgálat érvényesülni tudjon. A versenyhatósági határozatok kapcsán ennek fontosságát az Emberi Jogok Európai Bíróságának (EJEB) gyakorlata is megerősítette a *Menarini* ügyben.¹ A felülvizsgálatnak tehát kellő mélységűnek, alaposágúnak kell lennie; ugyanakkor a létező gyakorlat tud választ adni arra, miként érvényesül pontosan ez a követelmény. A kérdés megválaszolása céljából tehát egyaránt szükséges foglalkozni a hatósági mérlegelés elméleti kereteivel, az uniós esetjoggal, valamint – az 1/2003/EK rendelet által kialakított decentralizált versenypolitikai rezsimmre tekintettel – a magyar joggyakorlattal is.

2. A hatósági mérlegelés bírói felülvizsgálata – az elméleti alapok, a francia jog és az uniós jog kapcsolata

A hatósági mérlegelési jogkörre vonatkozólag a pozitív jogelmélet fogalmazott meg releváns tételeket. Hans Kelsen (1881-1973) a *Tiszta jogtan* című könyvében, a jog

¹ Application no. 43509/08, *A. Menarini Diagnostics S.A.R.L. v Italy*, 27 September 2011.

lépcsőzetes felépítése kapcsán foglalkozott a jogalkalmazás problematikájával. Kelsen elemzése kizárólag a jogra irányult, és azt meg kívánta megtisztítani minden olyan elemtől, amely a jog számára idegen, ugyanis szerinte más tudományterületekre vonatkozólag a jogtudomány nem szolgálhat érvényes megállapításokkal.² A *Tiszta jogtan* által felállított jogszabályi hierarchiában következésképpen a magasabb szintű, absztrakt, keretdiszpozícióként viselkedő normáktól haladunk az egyedi, konkrét normák felé. Ebben az esetben a magasabb szintű norma végrehajtója amellet, hogy kötve van a rá irányadó szabályokhoz, bizonyos fokú szabadságot is élvez a végrehajtással kapcsolatosan, tehát a kötelezés nem jelen abszolút kötöttséget.³

Adolf Julius Merkl (1890-1970) a kelseni tanok nyomán fogalmazta meg a jog kétarcúságának elméletét. Merkl a *Tiszta jogtan* hierarchikus értelmezését bővítette azzal, hogy a hierarchia részének tekintette a jogilag releváns tényeket is. A jogilag releváns tények alapvetően a felettük álló normák végrehajtását jelentik: a normák szintjén pedig minden esetben jelen vannak jogalkalmazási és jogalkotási elemek is. A jogalkalmazás során a norma végrehajtója a mérlegelési jogkörében eljárva választhat a rendelkezésére álló alternatívák közül. Szemben a kelseni tanokkal, amelyek alapján a jogtudomány nem foglalhat állást abban, hogy több lehetséges opció közül melyik a helyes döntés⁴, Merkl elméletétől tehát nem idegen, hogy a mérlegelés jogon kívüli elemeket is tartalmazzon. A jog Merkl szerinti kétarcúságát az eredményezi, hogy a jogi aktusnak mindig van egy kötelező jellegű, a tárgyi joghoz kötődő heteronóm komponense, valamint egy autonóm komponense, amely lehetővé teszi a jogalkalmazó mérlegelését.⁵

Túllépve az elméleti kereteken, a közigazgatási aktusok bírói felülvizsgálata szempontjából érdemes megemlíteni, hogy a francia jog a XIX. és XX. század folyamán több lépcsőben bővítette a felülvizsgálati mércét. Az 1902-es *Grazietti* ügyben a *Conseil d'État* kimondta, hogy a törvényesség elvének, illetve a hatáskörhöz kötöttségnek a közigazgatási eljárások esetében is érvényesülniük kell. Az 1954-es *Barel* ügy⁶ óta elvárás az is, „*hogy a közigazgatási szerv mindig fedje fel cselekvésének indokát; amennyiben a megjelölt okot a bíró a felülvizsgálat során tévesnek és ezért el nem fogadhatónak minősíti, azt a valódi motívummal helyettesítheti, s amennyiben úgy látja, hogy a helytelen motívum megjelölése a határozat tartalmát befolyásolta, a határozatot megsemmisíti.*”⁷ Harmadik mérföldkőként pedig az 1961-es *Lagrange* ügyben⁸ a szakmai jellegű mérlegelésekre (*considérations techniques*) is kiterjesztették a bírói felülvizsgálatot.⁹ Ezen jogfejlesztő tevékenység alakította ki a nyilvánvaló

² Kelsen 1988. 1.

³ Ibid. 50-51.

⁴ Olechowski 2018. 356-357.

⁵ Merkl 1918. 425-427, 444-447 és 463-465. Idézi Azizi 2011. 17.

⁶ Conseil d'État, 28 mai 1954, *Barel*.

⁷ Martonyi 1967. 21.

⁸ Conseil d'État, 15 février 1961, *Lagrange*.

⁹ Sibony 2008. 744.

mérlegelési hiba (*erreur manifeste d'appréciation*) tesztjét, ami a Bíróság és a Törvényszék gyakorlatában is recepciót nyert.¹⁰

3. Az uniós jog

3.1. A felülvizsgálati mérce

Az uniós jogban az ún. semmisségi perek szolgálnak a közigazgatási jellegű aktusok felülvizsgálatára. Az EUMSZ 263. cikk alapján a Bíróság „megvizsgálja [...] az Unió szervei vagy hivatalai által elfogadott, harmadik személyekre joghatással járó jogi aktusok jogszerűségét”¹¹, és azokat a „hatáskör hiánya, lényeges eljárási szabályok megsértése, a Szerződések vagy az alkalmazásukra vonatkozó bármely jogi rendelkezés megsértése vagy hatáskörrel való visszaélés miatt” semmisítheti meg.¹² A felülvizsgálat keretei azonban különbözhetnek aszerint, hogy az uniós aktus (pl. a Bizottság versenyügyben hozott határozata) melyik eleméről van szó. A Törvényszéknek a tények és a jogértelmezés körében teljeskörű felülmérlegelési joga van, továbbá a felülmérlegelési jog – a súlyosítási tilalomra tekintet nélkül¹³ – a kiszabott bírságok és más szankciók esetében korlátlan.¹⁴ A felülvizsgálati mérce ugyanakkor különbözik komplex közgazdasági értékelések esetén. A Bíróság elsőként az EUMSZ 101. cikkének alkalmazás során, a *Remia* ügyben ismerte el, hogy „annak megállapításához, hogy mennyi a megengedhető időtartama egy versenytilalmi megállapodásnak, a Bizottságnak összetett gazdasági kérdéseket kell értékelnie. Következésképpen a Bíróságnak ezen értékelések felülvizsgálatát arra kell korlátoznia, hogy megvizsgálja, hogy az irányadó eljárási szabályokat betartották-e, a döntést megfelelően indokolták-e, illetve volt-e nyilvánvaló mérlegelési hiba vagy hatáskör-túllépés.”¹⁵ A Bíróság később a versenykorlátozó megállapodásokra vonatkozó más ügyekben is megerősítette ezt a tételt.¹⁶

Emellett szükséges kiemelni, hogy a felülvizsgálati mérce újabb jelentős elemmel gazdagodott a *Tetra Laval* ügyben, ahol a Bíróság kifejtette, hogy „jóllehet a Bíróság elismeri a Bizottság mérlegelési lehetőségét a gazdasági jellegű értékelések vonatkozásában, nem jelenti azt, hogy a közösségi bíróság nem vizsgálhatja felül a Bizottság gazdasági jellegű tényekre vonatkozó értékelését. A közösségi bíróságnak többek között nem csupán a hivatkozott bizonyítékok tárgyi valószínűségét,

¹⁰ Kalintiri 2016. 2., 8. lábjegyzet.

¹¹ Európai Unió Működéséről szóló Szerződés (EUMSZ) 263. cikk (1) bek.

¹² EUMSZ 263. cikk (2) bek.

¹³ Castillo de la Torre – Fournier 2017. 266.

¹⁴ EUMSZ 261. cikk.

¹⁵ C-42/84. sz. ügy, *Remia BV és mások kontra Bizottság* [1985] EBHT 02545, 34. pont.

¹⁶ Ld. pl. C-142/84. és C-156/84. sz. egyesített ügyek, *British-American Tobacco és R. J. Reynolds Industries kontra Bizottság* [1987] EBHT 04487, 62. pont; C-7/95 P. sz. ügy, *John Deere kontra Bizottság* [1998] EBHT I-03111, 34. pont.

megbízhatóságát és következetességét kell vizsgálnia, hanem azt is ellenőriznie kell, hogy a bizonyítékok tartalmazzák-e az adott összetett helyzet értékeléséhez figyelembe veendő összes adatot, valamint hogy e bizonyítékok alátámasztják-e a belőlük levont következtetéseket.”¹⁷ Azt, hogy ez a vizsgálati szigor mennyiben érvényesül a gyakorlatban, az alábbiakban fogom elemezni.

3.2. A hiba fogalma

A nyilvánvaló mérlegelési hiba fogalmának minden eleme magyarázatot igényel, ugyanis ezekre nincs egyértelmű definíció. Elsőként érdemes kitérni arra, milyen típusú hibák követhet el a Bizottság az elemzések elvégzése és a döntés során. Ezek a hibák négyfélék lehetnek:

- i. *hibás tényértékelés;*
- ii. *releváns tényezők figyelmen kívül hagyása;*
- iii. *a döntés irreleváns tényezőkre alapítása; illetve*
- iv. *a bizonyítottság hiánya.*¹⁸

A fentiekből látható, hogy a nyilvánvaló mérlegelési hiba erős kapcsolatot ápol a Bizottság által megállapított tényállással. Ugyanakkor a tényállás és a közgazdasági értékelés sokszor nehezen elválasztható fogalmak. E körben különösen fontos példaként említhető az összefonódások ellenőrzése, amely esetében nem egy múltbeli cselekménysort tár fel a hatóság, hanem a jövőbeli hatások elemzését végzi el.¹⁹

A mérlegelési hiba emellett azonban a hibás jogértelmezéssel is összefügg. Ennek oka egyfelől az, hogy a versenyjogi szabályozás alapvetően közgazdaságtani alapokra épül, és az alkalmazott jogi tesztek közgazdasági megfontolásokat emelnek a szabályozás szintjére.²⁰ A közgazdasági értékelés tehát a jogalkalmazás és a tények elemzése köztes elegyének tekinthető.²¹

3.3. A komplex elemzés mint a mérlegelés tárgya

A kifejtettek alapján a nyilvánvaló hibák korlátozott felülvizsgálati tesztje nem alkalmazható a Bizottság tényértékelése, illetve jogértelmezése során, csupán a Bizottság komplex elemzéseinek törvényességi szempontú vizsgálatára. Mindennek ellenére ugyanakkor nem létezik arra vonatkozó definíció sem a jogszabályokban, sem

¹⁷ C-12/03. sz. ügy, *Bizottság kontra Tetra Laval* [2005] EBHT I-00987, 39. pont.

¹⁸ Kalintiri 2016. 14-15.

¹⁹ Reeves – Dadoo 2005. 1057.

²⁰ Van de Walle de Ghelcke 2018. 8.

²¹ Nagy 2010. 109.

pedig a szakirodalomban, hogy mi lehet a komplex elemzések, vagyis a Bizottság mérlegelésének tárgya.²²

Előjáróban megjegyzendő, hogy már az is külön kérdés, mit jelent a „komplex” melléknév. A komplexitás vagy összetettség nem magának a tényállásnak a bonyolult mivoltára utal. A Bíróság a *Holcim* ügyben például kimondta, hogy „a kérdéses vállalkozások magatartásának az [EUMSZ 101. cikk (1) bekezdésébe] ütköző jogsértésként történő minősítése vagy annak hiányának megállapítása jelen esetben a Bizottság rendelkezésére álló ténybeli elemeken alapuló egyszerű jogalkalmazást jelent”²³, következésképpen a Bizottság nem rendelkezett mérlegelési joggal az eljárása során. Éppen ezért az elemzés bonyolult jellege esetről esetre vizsgálandó.²⁴

A Bizottság mérlegelése alapvetően háromféle lehet:

- a tényállás értékelésére vonatkozó mérlegelés,
- a lehetséges jogkövetkezményekre vonatkozó mérlegelés, valamint
- a kétféle mérlegelés kombinációja.²⁵

A mérlegelés tehát többféle olyan elemzésre, értékelésre is kiterjedhet, amelyet a Bizottság végez. Egy lehetséges – de nem taxatív – felsorolás állítható fel a létező joggyakorlat alapján. Az uniós bíróságok komplex elemzésként határozták meg például:

- az EUMSZ 101. cikk (3) bekezdés szerinti egyedi mentesítést versenykorlátozó megállapodások esetén²⁶;
- az érintett piac meghatározását²⁷;
- az erőfölény fennállásának vizsgálatát²⁸;
- a kötelezettségvállalások vizsgálatát²⁹;
- az eljárás megindításához szükséges közösségi érdek fennállásának vizsgálatát³⁰;
- az összefonódások hatásának elemzését.³¹

²² Kalintiri 2016. 6-9.

²³ T-28/03, *Holcim (Deutschland) kontra Bizottság* [2005] EBHT II-01357, 99-100. pont.

²⁴ Kalintiri 2016. 9.

²⁵ Hoffmann – Micheau 2016. 55-57.

²⁶ C-42/84. sz. ügy, *Remia BV és mások kontra Bizottság*, 37-48. pont.

²⁷ T-201/04. sz. ügy, *Microsoft kontra Bizottság*, 32. pont; T-342/99. sz. ügy, *Airtours kontra Bizottság* [2002] EBHT II-02585, 26. pont; T-301/04. sz. ügy, *Clearstream kontra Bizottság*, ECLI:EU:T:2009:317, 95. pont; T-321/05. sz. ügy, *AstraZeneca kontra Bizottság*, ECLI:EU:T:2010:266, 30-33. pont; T-712/14. sz. ügy, *Confédération européenne des associations d'horlogers-réparateurs (CEAHR) kontra Bizottság*, ECLI:EU:T:2017:748, 41. pont; T-699/14. sz. ügy, *Topps Europe Ltd kontra Bizottság*, ECLI:EU:T:2017:2, 80. pont.

²⁸ T-691/14 sz. ügy, *Servier és mások kontra Bizottság*, ECLI:EU:T:2018:922, 1375. pont.

²⁹ T-76/14. sz. ügy, *Morningstar kontra Bizottság*, ECLI:EU:T:2016:481, 42. pont.

³⁰ T-712/14. sz. ügy, *CEAHR kontra Bizottság*, 157-160. pont; T-699/14. sz. ügy, *Topps Europe Ltd kontra Bizottság*, 66-68. pont.

³¹ C-12/03. sz. ügy, *Bizottság kontra Tetra Laval*, 39. pont; T-342/07. sz. ügy, *Ryanair kontra Bizottság*, ECLI:EU:T:2010:280, 28-31. pont; T-79/12. sz. ügy, *Cisco Systems Inc. és Messagenet SpA kontra Bizottság*, ECLI:EU:T:2013:635, 49-50. pont.

A fentiek alapján kiemelendő, hogy az esetjog a Bizottság mérlegelési jogkörét több olyan elemzésre (pl. az erőfölény megállapítása vagy a releváns piacok elemzése) is kiterjesztette, amelyek jogi tesztként elvileg korlátlan felülvizsgálat tárgyát képeznék.³² Emellett a mérlegelés tárgykörébe azok az elemzések tartoznak, amelyek szakpolitikai kérdéseket, „értékkitételeket” tartalmaznak (pl. a közösségi érdek fennállásának megállapítása vagy az egyedi mentesítés). Úgy tűnhet tehát, hogy az uniós esetjog a jogi teszteket és a szakpolitika körébe tartozó kérdéseket összemosza. Egyes szakirodalmi álláspontok ezt az ellentmondást úgy próbálják feloldani, hogy szerintük kizárólag az utóbbi elemzések, értékelések lehetnek „összetettek”, a Bizottság csupán e kérdések eldöntése terén élvezhet diszkréciót, és a korlátozott felülvizsgálat kizárólag ezen „értékkitételek” esetében érvényesülhet.³³

Természetesen felvetődhet a fentiek kapcsán az, hogy az uniós bíróságok a Bizottság hatáskörének tiszteletben tartása, továbbá a versenyjogi jogérvényesítés hatékonyságának elősegítése miatt csak felületesebb módon vizsgálnak bizonyos, a közgazdasági elemzések körébe tartozó szakkérdéseket. A Bizottság mérlegelésére vonatkozó korlátozott felülvizsgálat ugyanakkor nem jelenti azt, hogy az uniós bíróságok tartózkodnának a Bizottság határozatainak kellő mélységű, intenzitású kritikájától.³⁴ Példának okáért a Törvényszék a közelmúltbeli *Servier* ügyben a releváns piacok meghatározásakor elkövetett nyilvánvaló mérlegelési hiba miatt semmisítette meg részlegesen a Bizottság határozatát. A Törvényszék szerint a Bizottság a *perindopril* hatóanyag releváns piacára nézve szűk piacdefiniációt alkalmazott, ezáltal pedig jogsértő módon állapította meg a *Servier* erőfölényét. A Bizottság által elkövetett hiba több tényezőre volt visszavezethető. A Bizottság szerint a *perindoprilnak* nem volt helyettesítő terméke, és a keresleti helyettesíthetőség mértékét is hibás módon becsülte meg.³⁵ Továbbá tévesen következtetett a szűk piacdefiniációra és az erőfölény fennállására abból, hogy a *perindopril*t népszerűsítő marketinganyagok megkülönböztették a *Servier* termékét a piacon található többi hatóanyagtól.³⁶ A Törvényszék álláspontja szerint a Bizottságnak egyéb jelentős, nem az árázashoz kötődő tényezőket is figyelembe kellett volna vennie (pl. a versenytársak reklámjai, vagy a receptet felíró orvosok választását befolyásoló tényezők).³⁷ A Törvényszék a részletes vizsgálatot követően az erőfölény fennállása tekintetében megsemmisítette a Bizottság határozatát és a Bizottságot új eljárásra utasította ebben a körben, továbbá csökkentette a *Servier* bírságát is.³⁸

³² Geradin – Petit 2011. 20.

³³ Forwood, 2010. 267.; Jaeger 2011. 310.

³⁴ A korlátozott felülvizsgálat intenzitásával kapcsolatban általánosságban ld. Jaeger 2010. 300-305.

³⁵ T-691/14 sz. ügy, *Servier és mások kontra Bizottság*, 1491-1495. pont.

³⁶ Ibid. 1543-1566. pont.

³⁷ Ibid. 1575. pont.

³⁸ Ibid. 1607-1633. pont. A *Servier*-re a Bizottság versenykorlátozó megállapodás és erőfölény miatt is kiszabott bírságot, de a Törvényszék az előbbi tekintetében a keresetet elutasította.

3.4. A nyilvánvalóság fogalma és korlátai

Hasonlóan a korábban leírtakhoz, a „nyilvánvalóság” fogalma sem ragadható meg egyértelműen az uniós esetjogban, ennek kapcsán nyelvtani és tartalmi értelmezés is elképzelhető. A bírói gyakorlat a korábbiakban utalt arra, hogy a nyilvánvaló mérlegelési hibának „kézenfekvőnek” vagy „súlyosnak” kell lennie³⁹, illetve a Bizottságnak a mérlegelésből levont következtetése „kétséget kizáróan megalapozatlan”⁴⁰ kell legyen. E kifejezések és a nyilvánvalóság között csupán alaki különbségek vannak, az említett fogalmak ugyanis jobbra szinonimának tekinthetők.

Tartalmi szempontú különbség lehet viszont a Törvényszék azon megállapítása, hogy „a bizottsági határozatban elkövetett hiba nem elegendő indok a határozat megsemmisítéséhez, amennyiben az adott ügy különös körülményei között e hiba nem befolyásolja meghatározóan az eredményt”.⁴¹ Ha a Bizottság a hiba nélkül érdemben más döntést hozott volna, akkor a hiba nyilvánvaló.⁴² Ezt a Törvényszék a *GE/Honeywell* ügyben is megerősítette: „világos, hogyha a Bizottság az elrettentő hatást figyelembe vette volna, az lényegesen befolyásolta volna a kérdéses magatartás tanúsításának valószínűségére vonatkozó értékelését.”⁴³ Bár egyértelmű állásfoglalást egyik meghatározás mellett sem azonosítottam a kutatásom során, az utóbbi, tartalmi megközelítés talán több magyarázattal szolgálhat a nyilvánvaló mérlegelési hibák jellemzéséhez.

Ezen a ponton érdemes kitérni a korlátozott felülvizsgálat legfontosabb, bírósági és bizottsági hatáskört különválasztó szabályához. Az uniós bíróságok a Bizottság hatáskörét nem vonhatják el; mindez azt jelenti, hogy a Bizottság mérlegelését nem tekinthetik jogszerűtlennek amiatt, mert ők másként döntöttek volna.⁴⁴ A felülvizsgálat a mérlegelés tekintve alapvetően észszerűségi vizsgálatot jelent: ha a döntés nem észszerűtlen és (ebből következően) nincs nyilvánvaló mérlegelési hiba, akkor a határozatot jogszerűnek kell tekinteni.

A felülvizsgálati korlátok tetten érhetőek több kötelezettségvállalásra vonatkozó esetről is. Az *Alrosa* ügyben a Törvényszék úgy találta, hogy a Bizottság nyilvánvaló mérlegelési hibát követett el, mert a DeBeers vállalkozás által tett kötelezettségvállalást, amely az Alrosával fenntartott üzleti kapcsolatok jövőre nézve történő megszakításával járt, úgy fogadta el, hogy kevésbé drasztikus és aránytalan megoldások is elérhetők

³⁹ T-156/98. sz. ügy, *RJB Mining kontra Bizottság* [2001] EBHT II-340, 87. pont: „[...] the term 'manifest' in Article 33 presupposes that the failure to observe legal provisions is so serious that it appears to arise from an obvious error in the evaluation.”

⁴⁰ C-441/07 P. sz. ügy, *Bizottság kontra Alrosa*, ECLI:EU:C:2010:377, 63. pont: „The General Court could have held that the Commission had committed a manifest error of assessment only if it had found that the Commission's conclusion was obviously unfounded, having regard to the facts established by it.”

⁴¹ T-60/05, *UFEX és mások kontra Bizottság* [2007] EBHT II-03397, 77. pont.

⁴² Kalintiri 2016. 10.

⁴³ T-210/01. sz. ügy, *General Electric kontra Bizottság*, 312. pont.

⁴⁴ Nagy 2015. 57.

lettek volna.⁴⁵ Másodfokon a Bíróság ugyanakkor megállapította, hogy a Törvényszéknek „nem az volt a feladata, hogy összetett gazdasági értékelésbe bocsátkozzon annak megállapítása céljából, hogy a felajánlott kötelezettségvállalások elegendőek voltak-e a Bizottság versennyel kapcsolatos aggályainak eloszlatására, hanem az volt a feladata, hogy annak vizsgálatára szorítkozzon, hogy a vitatott határozat nyilvánvaló mérlegelési hibában szenved-e. Az ugyanis nem vitatott, hogy a Bizottság az érintett témakörben széles mérlegelési jogkörrel rendelkezik.”⁴⁶ Minderre tekintettel a Törvényszék ítéletét hatályon kívül helyezte.

Az *Alrosa* megállapításait követte a *Morningstar* ügyben hozott döntés. Ebben az esetben a felperes álláspontja szerint a Thomson Reuters által felajánlott és a Bizottság által elfogadott kötelezettségvállalások nem voltak kellően hatékonyak, és ennek körében a kötelezettségvállalások ténylegesen megvalósult hatásaira is hivatkozott. A Törvényszék a keresetet elutasította, miután nyilvánvaló mérlegelési hibát nem azonosított, továbbá úgy ítélte meg, hogy a kötelezettségvállalások hatása önmagában nem teheti utólag jogsértővé a Bizottság döntését.⁴⁷

A kötelezettségvállalások intenzívebb felülvizsgálatát valósította meg a *Canal+* ügyben hozott bírósági ítélet. A Canal+ a Paramount által tett kötelezettségvállalást támadta meg, amelynek értelmében a Paramount nem tett volna eleget a felek között korábban megkötött szerződésből eredő kötelezettségeinek. Habár a Törvényszék a keresetet elutasította, a Bíróság eltérő álláspontra helyezkedett, és megállapította, hogy a Bizottság határozata jogsértő harmadik személyek jogos érdekeire nézve. Az *Alrosa* ügygel szemben, ahol a kötelezettségvállalások jövőbeli jogviszonyokra vonatkoztak, a jelen ügyben a Canal+ már megszerzett szerződéses jogai – és így az arányosság elve is – sérültek, tekintettel arra is, hogy a Canal+ a bizottsági eljárásban nem volt érintett fél. A fenti okoknál fogva a Bíróság a Bizottság határozatát megsemmisítette.⁴⁸ Habár a megsemmisítés oka nem nyilvánvaló mérlegelési hiba volt, hanem az arányosság elvének megsértéséből fakadt, ettől függetlenül jelentős fordulópontot jelezhet a Bizottság mérlegelési körébe tartozó döntéseinek felülvizsgálatában.

4. A magyar joggyakorlat

A magyar jog az uniós joghoz képest nem teremtett külön felülvizsgálati mércét a Gazdasági Versenyhivatal (GVH) által végzett komplex elemzésekre nézve. Ennek legfőbb oka, hogy a magyar joggyakorlat a mérlegelés fogalmát az uniós versenyjoghoz képest szűkebben értelmezi. A 2/2015. (XI.23.) KMK vélemény (KMK vélemény) szerint mérlegelési jogkörben hozott határozat az „amelyben a hatóság döntését olyan

⁴⁵ C-441/07 P. sz. ügy, *Bizottság kontra Alrosa*, 7-18. pont.

⁴⁶ Ibid. 115. pont

⁴⁷ T-76/14. sz. ügy, *Morningstar kontra Bizottság*, 73. pont.

⁴⁸ C-132/19. P. sz. ügy, *Groupe Canal + SA kontra Bizottság*, ECLI:EU:C:2020:1007, 94-120. pont.

jogszabályra alapozza, mely kizárólag a döntés kereteit jelöli ki”, illetve az is, „ahol a döntési lehetőségeket meghatározó jogszabályi rendelkezés a döntés meghozatalának feltételeit és szempontjait nem jelöli meg.” A KMK vélemény a mérlegelés esetei között nevesíti a tisztességtelen piaci magatartás és versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvény (Tpv.) 78. § (3) bekezdését, ami a GVH által a bírságkiszabás során figyelembe veendő szempontokat sorolja fel. A GVH-t a versenyfelügyeleti bírságra és más szankciókra nézve kétségtelenül széleskörű diszkréció illeti meg. Ennek felülvizsgálata korábban a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (rég. Pp.) 339/B. § szerint zajlott: „mérlegelési jogkörben hozott közigazgatási határozat akkor tekintendő jogszerűnek, ha a közigazgatási szerv a tényállást kellő mértékben feltárta, az eljárási szabályokat betartotta, a mérlegelés szempontjai megállapíthatóak, és a határozat indokolásából a bizonyítékok mérlegelésének okszerűsége kitűnik.” A jelenleg hatályos közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (Kp.) 85. § (5) lényegében pontosított formában hasonlóképp rendelkezik: „mérlegelési jogkörben megvalósított közigazgatási cselekmény jogszerűsége körében a bíróság azt is vizsgálja, hogy a közigazgatási szerv hatáskörét a mérlegelésre való felhatalmazásának keretei között gyakorolta-e, a mérlegelés szempontjai és azok okszerűsége a közigazgatási cselekményt tartalmazó iratból megállapíthatóak-e.”

A jelenlegi magyar bírósági gyakorlat nem tekinti a közigazgatási szerv mérlegelésének (jogi mérlegelésnek) a bizonyítékok értékelését. A bizonyítási mérlegelés a KMK vélemény szerint nem minősül közigazgatási mérlegelésnek⁴⁹; arra a – korábbi ügyekben – a régi Pp. 206. § (1) bekezdését („A bíróság a tényállást a felek előadásának és a bizonyítási eljárás során felmerült bizonyítékoknak egybevetése alapján állapítja meg; a bizonyítékokat a maguk összességében értékeli, és meggyőződése szerint bírálja el.”), illetve a Kp. hatályba lépést követően annak 78. § (2) bekezdését („A bíróság a bizonyítékokat egyenként és összességükben, a megelőző eljárásban megállapított tényállással összevetve értékeli.”) kell alkalmazni. Ezt a Kp. hatályba lépése előtti ügyekre nézve az EBH2017.K.20. döntés (Elvi Határozat) is megerősítette: „a Pp. 339/B. §-a csak a jogi mérlegelésre vonatkozik, a bizonyítékokat a bíróság a Pp. 206. §-a alapján értékeli.” A GVH határozata tehát akkor jogszerűtlen, „ha a bizonyítékok egyenként és összességében nem alkalmasak az állított, megállapított tények igazolására, vagy azok köre oly mértékben hiányos, hogy abból megalapozott következtetés nem vonható le”.⁵⁰ A bizonyítékok értékelésekor „a bíróságnak kötelessége a több elfogadható magyarázat közül azt választania, amelyik elfogadása mellett ésszerű indokokat tud felhozni, és ezt saját meggyőződéséből eredő ésszerű és racionális indokok alapján teheti meg, mely indokoknak az ítéletében szerepelnie kell.” A bizonyítékok mérlegelése esetében tehát a közigazgatási bíróság

⁴⁹ „Kétségkívül a bizonyítás értékelése a hatóság részéről egyfajta mérlegelés, azonban ez a típusú „mérlegelés” a bírósági felülvizsgálat szempontjából nem jelent mérlegelési jogkört, ha a jogszabály az adott ügyben döntési lehetőségeket vagy kereteket nem tartalmaz.”

⁵⁰ Elvi Határozat, [106] bekezdés.

felülmérlegelési jogot élvez a magyar jogban, amely alól a GVH által elvégzett komplex közgazdasági elemzések sem képeznek kivételt.

5. Összegzés

A korlátozott felülvizsgálat tesztje, illetve ezen keresztül a nyilvánvaló mérlegelési hiba a Bizottság által végzett komplex elemzésekhez kötődnek, és jelzik az uniós bíróságok és a Bizottság hatásköre közötti elvi határt. Ugyanakkor a teszt intenzitása, a mérlegelés tárgyköre és a nyilvánvalóság tekintetében sem teljeskörűek a bírósági esetjog útmutatásai. Különös figyelmet érdemelhet véleményem szerint a jogi tesztek és a szakpolitikai kérdéseket tartalmazó elemzések „összemosása” a mérlegelés fogalma alatt, illetve az, hogy ez mennyiben befolyásolhatja a felülvizsgálat intenzitását. Az általam elemzett esetek példaként hozhatók amellet, hogy az uniós bíróságok a jogi tesztek (pl. piacelemzés) és a szakpolitikai kérdések (pl. kötelezettségvállalások) kapcsán is részletesen felülvizsgálják a Bizottság határozatait. A kötelezettségvállalások kapcsán a felülvizsgálat mélységének növelése is megfigyelhető.

A magyar jog a korlátozott felülvizsgálat tesztjét nem vette át; a GVH által végzett komplex elemzéseknek nincs speciális státusza, és a felülmérlegelés lehetősége csupán a KMK vélemény szerinti jogi mérlegelés esetén van kizárva. Tekintettel erre a különbségre, több tagállamban is érdemesnek tartom áttekinteni a releváns joggyakorlatot a kutatás későbbi szakaszában.

Felhasznált irodalom

Azizi, Josef: The Tension between Member States' Autonomy and Commission Control in State Aid Matters: Selected Aspects. *Revista Romana de Drept European*, No. 1, 2011.

Castillo de la Torre, Fernando – Fournier, Eric: Evidence, Proof and Judicial Review in EU Competition Law. Elgar Publishing, 2017.

Forwood, Nicolas: The Commission's More Economic Approach: Implications for the Role of the EU Courts, the Treatment of Economic Evidence and the Scope of Judicial Review". In: Ehlermann, Claus Dieter – Marquis, Mel (Szerk.): *European Competition Law Annual 2009: Evaluation of Evidence and Its Judicial Review in Competition Cases*. Hart Publishing, 2010.

Geradin, Damien – Petit, Nicolas: Judicial Review in European Union Competition Law: A Quantitative and Qualitative Assessment. Tilburg Law and Economics Center (TILEC) Law and Economics Discussion Paper No. 2011-008.

Hoffmann, Herwig C. – Micheau, Claire (szerk.): State Aid Law of the European Union. Oxford University Press, 2016.

Jaeger, Marc: The Standard of Review in Competition Cases Involving Complex Economic Assessments: Towards the Marginalisation of the Marginal Review? *Journal of European Competition Law & Practice*, Vol. 2, No. 4, 2011.

Kalintiri, Andriani: What's in a name? The marginal standard of review of "complex economic evaluations" in EU competition enforcement. LSE Research Online, September 2016.

Kelsen, Hans: Tiszta jogtan. ELTE Bibó István Szakkollégium, Budapest, 1988.

Martonyi János: A diszkrecionális mérlegelés kérdései. *Acta Universitatis Szegediensis de Attila József Nominatae: Acta Juridica et Politica*, XIV. évf. 5. szám, 1967.

Merkl, Adolf J.: Das doppelte Rechtsantlitz: Eine Betrachtung aus der Enkenntnistheorie des Rechtes. *Juristische Blätter*, No. 47, 1918.

Nagy Csongor István: Közgazdasági kérdések a mérlegelési jogkörben hozott közigazgatási határozatok felülvizsgálata során, különös tekintettel a versenyügyekre. In: Valentiny et al.: Verseny és szabályozás 2009. MTA Közgazdaságtudományi Intézet, Budapest, 2010.

Nagy Csongor István: Tisztességes eljárás és bírósági felülvizsgálat a versenyfelügyeleti eljárásban. In: Valentiny et al.: Verseny és szabályozás 2014. MTA Közgazdaságtudományi Intézet, Budapest, 2015.

Olechowski, Thomas: Legal Hierarchies in the Works of Hans Kelsen and Adolf Julius Merkl. In: Müßig, Ulrike (szerk.): Reconsidering Constitutional Formation II Decisive Constitutional Normativity. *Studies in the History of Law and Justice* 12. Springer International Publishing, 2018.

Reeves, Tony – Dodoo, Ninette: Standards of Proof and Standards of Judicial Review in European Commission Merger Law. *Fordham International Law Journal*, Vol. 29, No. 5, 2005.

Sibony, Anne-Lise: Le juge et le raisonnement économique en droit de la concurrence. *L.G.D.J.*, 2008.

Van de Walle de Ghelcke, Bernard: Economic Reasoning before the European Union Courts in Competition Law. *Bruges European Economic Policy Briefings*, 44/2018.

COMPLEX ECONOMIC ASSESSMENTS IN EU COMPETITION LAW – MANIFEST ERRORS OF ASSESSMENT

In my study I examine how EU courts take account of the complex economic evaluations carried out by the European Commission in competition decisions. The European Commission enjoys a margin of discretion in conducting complex economic evaluations, which are subject to only a marginal review by the GCEU and the CJEU. As a legal transplant originating from France, the manifest error of assessment test basically forms the core of marginal review. However, the exact content of this test and its components are far from being absolutely defined. Therefore, my goal is to provide an analysis regarding the nature of errors, the definition of “manifest”, the scope of discretion and the limits of marginal review, while taking account of the doctrines of positive legal theory on discretion and comparing EU judicial review to the relevant Hungarian case law.

KOVÁCS RÉKA

Nemzetközi Magánjogi és Európai Gazdasági Jogi Tanszék

Témavezető: dr. Gellérné dr. Lukács Éva PhD, egyetemi adjunktus

A BREXIT HATÁSA A DIPLOMÁK KÖLCSÖNÖS ELISMERÉSÉRE, ILLETVE AZ EGÉSZSÉGÜGYI SZAKEMBEREK KÜLFÖLDI MUNKAVÁLLALÁSÁRA

1. Bevezetés

2020. január 31-én Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királyság elhagyta az Európai Uniót, ezzel elsőként élt a Lisszaboni Szerződés 50. cikkében biztosított lehetőséggel. A kilépéshez vezető népszavazás egyik sarkalatos témája volt a külföldi, főképp kelet-közép európai munkavállalók nagyszámú jelenléte¹. David Cameron miniszterelnök a 2016. februári EU-csúcson kijelentette, hogy Britannia számára többé nem út az egyre szorosabb integráció, továbbá, hogy nem áll szándékában a brit adófizetők pénzéből korlátozások nélkül finanszírozni a Nagy-Britanniában dolgozó európai uniós (többségében kelet-közép-európai) polgárok szociális juttatásait².

Bizonyos ágazatokban – és ilyen az egészségügy is, ahol már az Európai Unió egészségügyi munkaerővel foglalkozó 2012-es cselekvési terve is egymillió dolgozó hiányát prognosztizálta 2020-ra³ – a szakképzett munkaerő pótlása elengedhetetlen a szigetország számára. Nagy-Britannia mindig is népszerű desztináció volt az egészségügyi szakemberek számára a jó fizetések, a minőségi technológia és a szakmai fejlődési lehetőségek miatt, illetve a nyelv itt jelentett a legkevésbé akadályt az uniós munkavállalók számára.

Jelen írás vizsgálja a Brexitet követően a szakmai képesítések elismerésére létrejött szabályozási keretet, illetve az Országos Kórházi Főigazgatóság (OKFŐ) és a brit szakmai kamarák adatai alapján a Brexitnek az EGT, illetve magyar egészségügyi munkaerő Egyesült Királyságban történő munkavállalási szándékára gyakorolt hatását.

¹ Gellérné Lukács É.–Töttös Á.–Illés S. 2016. 422.

² Bóka 2016. 60.

³ COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT on an Action Plan for the EU Health Workforce, 2012.

https://ec.europa.eu/health/sites/default/files/workforce/docs/staff_working_doc_healthcare_workforce_en.pdf (2021. 06. 30)

2. A diplomák kölcsönös elismerése Brexit előtt és után – szabályozási kérdések

2.1. Az egészségügyi szakemberek munkavállalását támogató uniós jogi keret

A letelepedés, illetve szolgáltatásnyújtás szabadsága megvalósulását elősegítendő az Európai Parlament és a Tanács 2005. szeptember 7-én fogadta el a szakmai képesítések elismeréséről szóló 2005/36/EK irányelvet⁴. Az irányelv az ún. szabályozott szakmákra vonatkozik, amelyek esetében a tevékenység folytatásához szakmai képesítés szükséges. Az irányelv célja azon szakemberek külföldi letelepedésének, illetve szolgáltatásnyújtásának elősegítése, akik a saját tagállamukban jogosultak adott szakma gyakorlására, beleértve a szükséges szakmai gyakorlat megszerzését, illetve a tevékenység folytatásához előírt egyéb adminisztratív követelmények (pl. kamarai tagság) teljesítését.

Az irányelv az egészségügyi szakmákra vonatkozóan megőrizte a már a 70-es évek óta folyamatosan fejlődő keretrendszert, amely egyes egészségügyi szakmákban közös képzési minimumkövetelményeket alapján lehetővé tette az azoknak megfelelő képesítések tagállamok közötti automatikus elismerését. Az irányelv 21. cikke szerint ugyanis minden tagállam elismeri azokat az V. mellékletben felsorolt általános orvosi, szakorvosi, általános ápolói, fogorvosi, fogszakorvosi, szülésznői és gyógyszerészi előírt képesítés megszerzését tanúsító okiratokat, amelyek megfelelnek az irányelv egyes cikkeiben lefektetett képzési minimumkövetelményeknek, és a szakmai tevékenységek gyakorlásának megkezdése és gyakorlása céljából ezeket az okiratokat a saját területén ugyanolyan hatályúnak tekinti, mint az előírt képesítések megszerzését tanúsító, általa kibocsátott okiratokat.

Az automatikus elismerés hatálya alá nem tartozó egészségügyi képesítések elismerésére az irányelv főszabálya vonatkozik: az elismerés ún. általános rendszere szerint a fogadó állam hatóságai megvizsgálják az elvégzett képzések szakmai tartalmát, és megfeleltetik azt a nemzeti jogukban előírt képzésnek, amennyiben az náluk megkövetelt, a 11. cikkben leírt szakmai képesítési szintet közvetlenül megelőző alacsonyabb képesítési szinttel legalább egyenértékű szakmai képesítési szintet tanúsít.⁵ Szükség szerint a hatóság az irányelvben meghatározott, lényeges hiányosságok pótlására kompenzációs intézkedést határozhat meg, mégpedig előírhatja maximum három év alkalmazkodási időszak letöltését vagy alkalmassági vizsga letételét.⁶

Fontos megemlíteni az egészségügyi szakmák kapcsán a 2005/36/EK irányelv átfogó, 2013/55/EK módosításával – elsősorban a mobilitás további megkönnyítésének céljából – bevezetett ún. Európai Szakmai Kártyát, mely egyelőre öt szakma esetében

⁴ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:02005L0036-20200424&from=EN> (2021. 06. 29)

⁵ 2005/36/EK irányelv 12. cikk 1b) bekezdés

⁶ Uo. 14. cikk

kínál a küldő államban elektronikusan indítható, egyszerűbb elismerési alternatívát. Az öt érintett szakmából három egészségügyi – ápoló, gyógyszerész, gyógytornász. Bár a magyar és európai tapasztalatok egyaránt azt mutatják, hogy az Európai Szakmai Kártya az egészségügyi szakképesítések közül az automatikus elismerés alá eső szakmáknál (gyógyszerész, ápoló) kevésbé terjedt el⁷, illetve az orvosok esetében még be sem vezették, mégis előbb-utóbb várhatóan komoly alternatívát jelent majd a korábbi eljárások mellett.

2.2. A Kilépési Megállapodás szabályai

A hosszú tárgyalásokat követően 2019. október 17-én elfogadott és 2020. február 1-jén hatályba lépett Kilépési Megállapodás⁸ az átmeneti időszakra a korábbi szabályozási rezsim továbbélését, illetve a szerzett jogok megtartását tartalmazta. A Megállapodás 27. cikke szerint az uniós polgárok vagy egyesült királysági állampolgárok és családtagjaik által megszerzett szakképesítéseknek a 2005/36/EK irányelv III. címe szerint a fogadó állam vagy a munkavégzés helye szerinti állam által az átmeneti időszak vége előtt történt elismerésének joghatásai az adott államban fennmaradnak – beleértve azt a jogot is, hogy az érintettek szakmájukat a saját állampolgárokkal azonos feltételek mellett gyakorolhatják. A 28. cikk pedig a folyamatban lévő eljárásokban tartalmazott arra vonatkozó szabályozást, hogy az átmeneti időszakban megkezdett eljárásokat még az uniós jog alapján kell lefolytatni a kilépést követően is. Végül a 29. cikk – a 28. cikk alkalmazásának megkönnyítése érdekében – együttműködési kötelezettséget fogalmazott meg, és lehetővé tette az Egyesült Királyság számára a belső piaci információs rendszer használatát a 4d. cikk szerinti eljárásokban⁹ az átmeneti időszak végétől számított kilenc hónapot meg nem haladó időtartamra.

2.3. Az EU és az Egyesült Királyság közötti kereskedelmi és együttműködési megállapodás és értékelése

Kilenc hónap intenzív tárgyalási szakaszt követően végül az átmeneti időszak lejártát megelőző napokban, 2020. december 24-én fogadták el a felek az Egyesült Királyság és az EU jövőbeni viszonyait szabályozó kereskedelmi és együttműködési

⁷ Kovács, 2020. 26.

⁸ Megállapodás a Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királyságának az Európai Unióból és az Európai Atomenergia-közösségből történő kilépéséről. Az Európai Unió Hivatalos Lapja, CI 384/1. 2019. 11. 12.

⁹ Európai Szakmai Kártya kiállítása letelepedés, illetve a 7. cikk (4) bekezdésének hatálya alá tartozó átmeneti és alkalmi szolgáltatásnyújtás céljára

megállapodást¹⁰. Tekintettel az átmeneti időszak lejártára, a Megállapodást a Tanács határozata alapján 2021. január 1-jétől ideiglenesen alkalmazták¹¹.

Az új megállapodás nem tartotta meg a szakmai képesítések kölcsönös elismerésének uniós szabályrendszerét, hanem 158. cikke olyan keretrendszert vezetett be, mely szerint a szakmai testületek és hatóságok közös ajánlásokat dolgozhatnak ki és bocsáthatnak a partnerségi tanács rendelkezésére a szakmai képesítések elismeréséről, demonstrálva annak gazdasági értékét és a szabályozások kompatibilitását. Ez tehát – a Kanadával kötött szabadkereskedelmi megállapodás, a CETA mintájára – a szakmai képesítések elismerésére vonatkozó megállapodásokat UK és az EGT tagállamok között eseti alapon, szakmaspecifikusan teszi lehetővé, amennyiben a szakmai szervezetek együttműködése ilyen javaslatot eredményez. Segítségképpen a 24. melléklet iránymutatásokat tartalmaz a szakmai szervezetek számára a Partnerségi Tanács elé terjesztendő ajánlásokra.

Fontos kitérni a 158. cikk (1) bekezdéshez fűzött lábjegyzetre, amely szerint a Felek köthetnek egymással olyan megállapodást, amelyekben az e cikkben meghatározottaktól eltérő feltételeket és követelményeket állapítanak meg. E rendelkezés a többségi értékelés szerint¹² lehetővé teszi a UK és a tagállamok számára, hogy bilaterális megállapodásokban rendezzék a szakmai képesítések elismerésére vonatkozó elképzeléseiket, mely – amennyiben bizonyos szakmákra vonatkozóan uniós szintű megállapodás is születik a későbbiekben – összetett képet eredményezhet a diplomák elismeréséről szóló szabályrendszerekben¹³.

A tárgyalásokról elérhető információk alapján úgy tűnik, hogy a létrejött szabályozás elsősorban az Európai Unió álláspontjához áll közelebb¹⁴. Az Egyesült Királyság kormányzati politikusainak megnyilvánulásai¹⁵ arra utalnak, hogy a szigetország ambiciózusabb rendelkezéseket szeretett volna a megállapodásba foglalni. Olyan komplex megoldást javasoltak, amely a szabályozási autonómia meghagyása mellett mégiscsak közös értékelési lehetőséget biztosít, amelynek keretében az EU és UK szabályozó hatóságainak lehetősége lett volna a nem elégséges tapasztalattal rendelkező jelöltek visszautasítására.

¹⁰ Kereskedelmi és együttműködési megállapodás egyrészről az Európai Unió és az Európai Atomenergia-közösség, és másrészről Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királysága között. Az Európai Unió Hivatalos lapja, L149/10, 2021.04.30.

¹¹ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/hu/IP_20_2531 (2021. 06. 29)

¹² Josepa 2021. 5.

¹³ Eltérő értelmezés is létezik ugyanakkor, pl. Catherine Barnard, a Cambridge-i Egyetem professzora rámutatott, hogy a 158. cikk szövegéből nem derül ki, hogy lehetséges lenne olyan kétoldalú megállapodás, amely megkerülné az EU-t, mint a TCA szerződő felét: lehet mindkettővel érvelni [Cambridge University Centre for European Legal Studies (CELS), Rapid Response Seminar on the EU-UK Trade and Cooperation Agreement (TCA) and the EU (Future Relations) Act; 1h 48 perctől, 2021. 01. 14.]

¹⁴ Josepa 2021. 4.

¹⁵ Uo.

A brit kereskedelempolitikai megfigyelő központ értékelése szerint¹⁶ kiábrándító, félkész megállapodás született. Úgy vélik, hogy sok eredmény nem várható a CETA egyezményhez hasonló megoldástól, tekintettel arra, hogy a kanadai szabadkereskedelmi megállapodás hatályba lépése óta eltelt három év alatt egyetlen elismerési megállapodás sem jött létre.

2.4. Munkavállalás szabályozása az Egyesült Királyságban a kilépést követően – könnyítések az egészségügyi dolgozók számára

2021. január 1-jétől az EGT-ből és az EGT-n kívüli országokból érkező munkavállalókra ugyanazok a bevándorlási szabályok vonatkoznak: ún. pontokon alapuló bevándorlási rendszer jött létre.

A brit kormányzat az egészségügybe történő nemzetközi toborzás munkaadók és munkavállalók számára történő megkönnyítése céljából a pontalapú rendszeren belül az NHS, azaz a Nemzeti Egészségügyi Rendszerbe szülő állásajánlattal rendelkező egészségügyi szakemberek többsége és a felnőtt szociális ellátásba érkező szakképzett szociális munkások számára gyorsított, kivételes lehetőséget biztosít (Health and Care Worker Visa¹⁷). Fenti kategóriába eső sikeres vízumkérelmezők mentesülnek továbbá az egészségügyi bevándorlási pótlék alól¹⁸.

Ami a képesítések elismerését illeti, a kormány úgy döntött, hogy az EGT területén szerzett, automatikus elismerés alá eső egészségügyi diplomákat átmeneti rezsim keretében az átmeneti időszak végét követő további két éven át majdnem ugyanazon szabályok mentén elismerik¹⁹. Ezzel párhuzamosan konzultációs folyamat indult²⁰, amelynek keretében a szakmai szabályozó szervezetekkel együttműködésben gondolja át a brit kormányzat a 2023 januárját követő időszak regisztrációs követelményeit az EGT-beli képesítéssel bírók számára.

3. Az egészségügyi dolgozók munkavállalása Nagy-Britanniában a Brexit után

3.1. Az egészségügyi szakembermobilitás becslése

¹⁶ Uo. 6.

¹⁷ <https://www.gov.uk/health-care-worker-visa> (2021. 07. 02)

¹⁸ <https://www.gov.uk/government/publications/immigration-health-surcharge-applying-for-a-refund/immigration-health-surcharge-guidance-for-reimbursement-2020> (2021. 07. 02)

¹⁹ <https://www.gov.uk/guidance/eea-qualified-and-swiss-healthcare-professionals-practising-in-the-uk> (2021. 07. 02)

²⁰ Josepa 2021. 8.

Ahhoz, hogy vizsgálni tudjuk az egészségügyi szakemberek mobilitásának változásait a Brexit tükrében, fontos áttekinteni, mely adatok segíthetnek bennünket a trendek meghatározásában. Tekintettel arra, hogy az egészségügyi szakemberek a szabad mozgás jogával élve bármikor és bárhol elfogadhatnak állásajánlatot, külföldi munkavállalásukról nincsenek kötelező statisztikák, becsülni tudjuk csak mozgásaikat. Segítségünkre vannak ehhez a 2005/36/EK irányelv által előírt egyes igazolásokat kikérőkről szóló statisztikák, illetve az elismeréssel kapcsolatos döntések és a működési nyilvántartások.

A külföldi munkavállalás egyfajta passzív szándékát mutatják²¹ a kizárólag orvosok, fogorvosok, (általános) ápolók, szülésznők, gyógyszerészek részére a külföldi bizonyítványok és oklevelek elismeréséről szóló 2001. évi C. törvény 60/B. §-a alapján kiállított szerzett jogi²², illetve 60/C. §-a által kiállított konformitási²³ igazolások, továbbá a bármilyen egészségügyi szakképesítéssel rendelkezők számára az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. tv. 110/A. § alapján kiállított jóhírnév igazolások statisztikái, hiszen nem lehet tudni, hogy az igénylők végül vállalnak-e munkát külföldön. A szerzett jog igazolását a csatlakozást megelőzően az uniós követelményeknek nem megfelelő képzést végzett, de az előírt szakmai gyakorlattal rendelkező személyek számára állítják ki. A konformitási igazolás a szükséges feltételek fennállása esetén azt igazolja, hogy a szakképesítés megfelel a 2005/36/EK irányelvben meghatározott képzési minimum-követelményeknek. A jóhírnév igazolás pedig igazolja azt, hogy az illető büntetlen előéletű-e, illetve áll-e foglalkozástól eltiltás hatálya alatt, áll-e etikai vétség miatt kiszabott büntetés hatálya alatt, valamint Magyarországon jogosult-e az adott egészségügyi tevékenység gyakorlására²⁴. Ezeket az igazolásokat legtöbb esetben kérik a külföldi munkavállaláshoz, ezért az ilyen szándékkal bírók általában kezdeményezik a hatóságnál az igazolásokat tartalmazó hatósági bizonyítványok kiállítását.

További információk nyerhetők a külföldi munkavállalásról a fogadó országok diplomaelismerési döntéseiből, melyeket egyrészt a fogadó ország statisztikái között találhatunk meg, másrészt az Európai Bizottság is működtet adatbázist a szakmai képezések elismerésével kapcsolatos hatósági döntésekről²⁵. A diploma külföldi elismertetése már ún. aktív munkavállalási szándékot²⁶ tükröz, hiszen nemcsak kikérte az illető személy a küldő állam hatóságaitól a hatósági bizonyítvány(oka)t, hanem megindította a szakképesítésének elismerését kérő eljárást. Hasonlóan hasznos információkat tartalmaznak az egyes országok működési nyilvántartásai is az abban található végzettségének országáról, bár itt sem tudjuk, hogy aktívan praktizál-e az engedéllyel bíró szakember. Ezek a regiszterek ugyanakkor nem férhetők hozzá, de az adataikból készült jelentések elérhetőek lehetnek.

²¹ Aszalós 2016. 36. és 67.

²² 2005/36/EK irányelv 23.1 cikke

²³ 2005/36/EK irányelv 23.6., 24., 25., 28., 31., 34., 35., 40., 44. cikkei

²⁴ OKFŐ tájékoztató

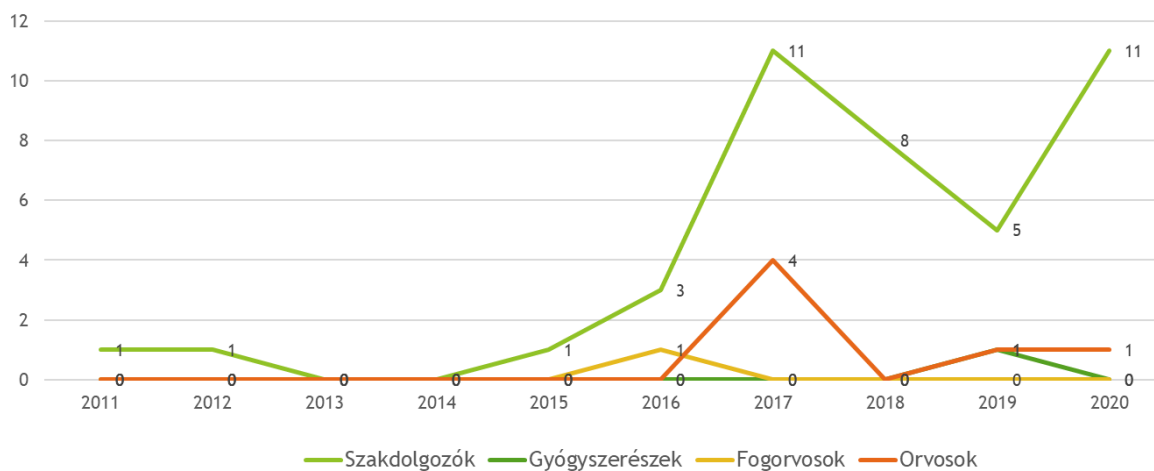
²⁵ <https://ec.europa.eu/growth/tools-databases/regprof/> (2021. 06. 27)

²⁶ Aszalós 2016. 36.

3.2. Az Egyesült Királyságban megszerzett, Magyarországon elismert képzésekre, illetve az Egyesült Királyságot célországának megjelölő hatósági bizonyítványt kérőkre vonatkozó adatok elemzése

A Brexit népszavazást követően számos írás született arról, vajon hogyan fogja érinteni a brit egészségügyi ellátórendszert az egészségügyi szakemberek esetleges távozása. Egy 2017-es kvalitatív vizsgálat²⁷ eredménye szerint például – bár az orvosok többsége úgy érezte, hogy nem kényszerülnek távozásra a létszámhiány miatt –, egyeseket aggasztott a Brexit által okozott bizonytalanság. Talán ennél is lényegesebb, hogy az orvosok azt mondták, hogy a Brexit-szavazás miatt az Egyesült Királyságban nemkívánatosnak és alulértékeltnek érezték magukat.

A magyar szakemberek mobiltására vonatkozóan az OKFŐ adataiból vonhatunk le óvatos következtetéseket. Elsőként érdemes megnézni, hogy a Nagy-Britanniában szerzett, és Magyarországon elismertetni kívánt szakképzések terén történt-e változás a Brexit népszavazást követően, hiszen előfordulhat, hogy kint élő/dolgozó magyarok kint szerzett újabb szakképzésüket elismertetik, amennyiben hazaköltöznek²⁸. Az OKFŐ adatai szerint a Nagy-Britanniában szerzett képzések elismertetésében a korábbi években jellemző 0-1 esethez képest elsősorban a szakdolgozók esetében figyelhető meg némi elmozdulás, ahol 2016 óta minden évben a korábbinál több eset van, a népszavazást követő 2017-es, illetve a kilépési 2020-as évben 11 ilyen döntésre került sor (1. ábra). Ezek ugyan nem nagy számok, de tekintve a Magyarországon évente hozott elismerési döntések amúgy sem túl magas számát (1. táblázat), érdemes azért figyelemmel lenni rá, hiszen pl. 2020-ban ez 11%-ot jelentett.



1. ábra: Az Egyesült Királyságban megszerzett, Magyarországon elismert képesítések száma 2011-2020

Forrás: OKFŐ adatok, 2021. június 3.

²⁷ Chick 2017. 1.

²⁸ Állampolgárság szerinti bontás a tanulmány írásakor nem állt rendelkezésre.

Elismerési döntések	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Szakdolgozók	61	73	65	67	83	100	139	153	93	100
Gyógyszerészek	3	9	13	11	11	17	13	23	60	22
Fogorvosok	26	30	27	48	62	48	54	59	57	35
Orvosok	53	75	71	82	133	108	111	137	123	92

1. táblázat: UK szakképesítésekre vonatkozó elismerési döntések száma 2011-2020.

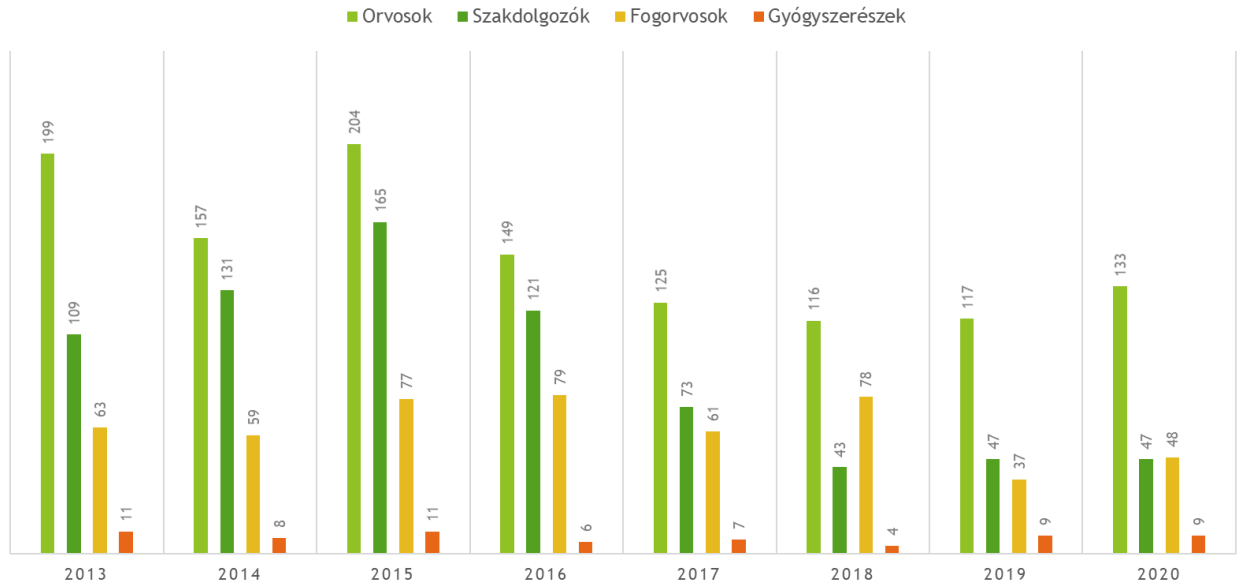
Forrás: OKFŐ adatok, 2021. június 3.

A Brexit külföldi munkavállalásra gyakorolt hatásainak vizsgálatához ennél fontosabb megvizsgálunk az Egyesült Királyságot célországoknak megjelölő hatósági bizonyítványt kérők számát²⁹. Az OKFŐ adatait vizsgálva úgy vélem, elsősorban az orvosokra, fogorvosokra és szakdolgozókra érdemes koncentrálni, a hatósági bizonyítványt kérő gyógyszerészek száma nagyon alacsony.

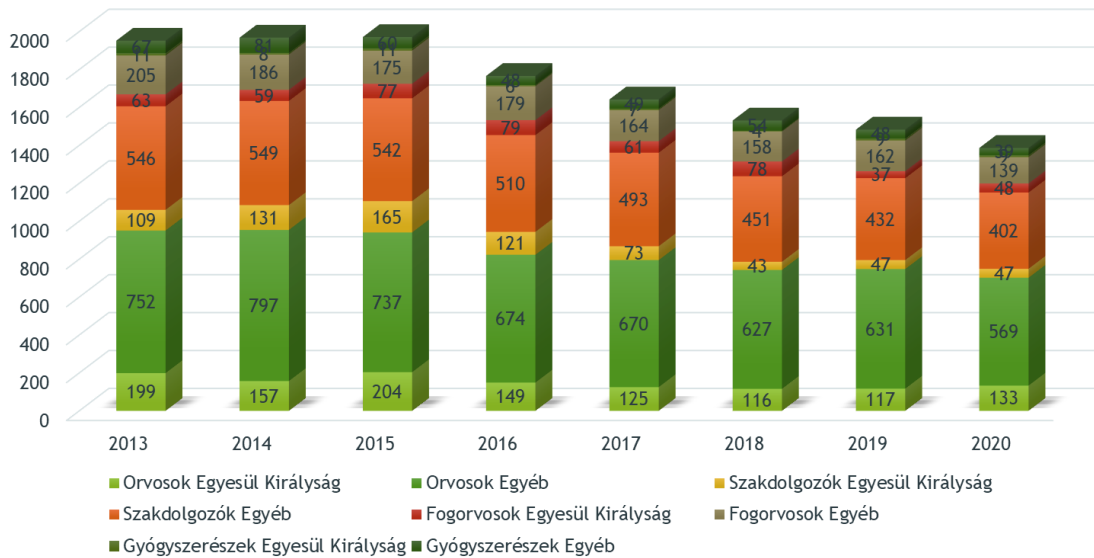
Az orvosok esetében láthatóan nem okozott nagy törést a Brexit népszavazás, folyamatosan csökken mind az összes (3. ábra), mind a UK-be történő (2. ábra) munkavállalási szándék, azaz a szigetország népszerűsége a célországok között stabil, aránya az összeshez viszonyítva csak kis fluktuációt mutat (2013-2020: 20,93%, 16,46%, 21,68%, 18,10%, 15,72%, 15,61%, 15,64%, 18,95% – lásd 3. ábra). Mivel mind az összes, mind a UK-be történő kivándorlási szándék csökkenő trendet mutat, úgy vélem, hogy ebben egyéb tényezők, és nem a Brexit játszottak szerepet. A fogorvosok esetén 2019-ig stabil, illetve növekvő számokat látunk, azaz UK, mint célország népszerűsége arányaiban még nőtt is a népszavazást követően, de 2019-ben sem csökkent a 2013-as arányok alá. (2013-2020: 16,49%, 16,61%, 16,85%, 22,25%, 22,93%, 32,36%, 17,62%, 20,25% – lásd 3. ábra).

Eltérő képet láthatunk ugyanakkor a szakdolgozóknál, többségében ápolóknál. Náluk is megfigyelhető az a jelenség, hogy mind az összes, mind az Egyesült Királyságba történő kivándorlási szándék csökken (2013-2020-ig 655-ről 449-re, illetve 109-ről 47-re, lásd 3. ábra), ugyanakkor 2016-ot, a Brexit népszavazást követően UK mint célország népszerűségének csökkenése figyelhető meg (2013-2020 az arány a következőképpen alakult: 16,64%, 19,26%, 23,34%, 19,18%, 12,90%, 8,70%, 9,81%, 10,47%, lásd 3. ábra).

²⁹ Az OKFŐ a hatósági bizonyítvány kiállítására vonatkozó eljárásban önkéntes alapon kérdezi meg a célországot, ugyanakkor többéves összehasonlításban az erre választ adók összehasonlítása is mutatja a trendeket.



2. ábra: UK-t, mint célországot megjelölő egészségügyi szakemberek száma 2013-2020 között
 Forrás: OKFŐ adatok, 2021. június 3.



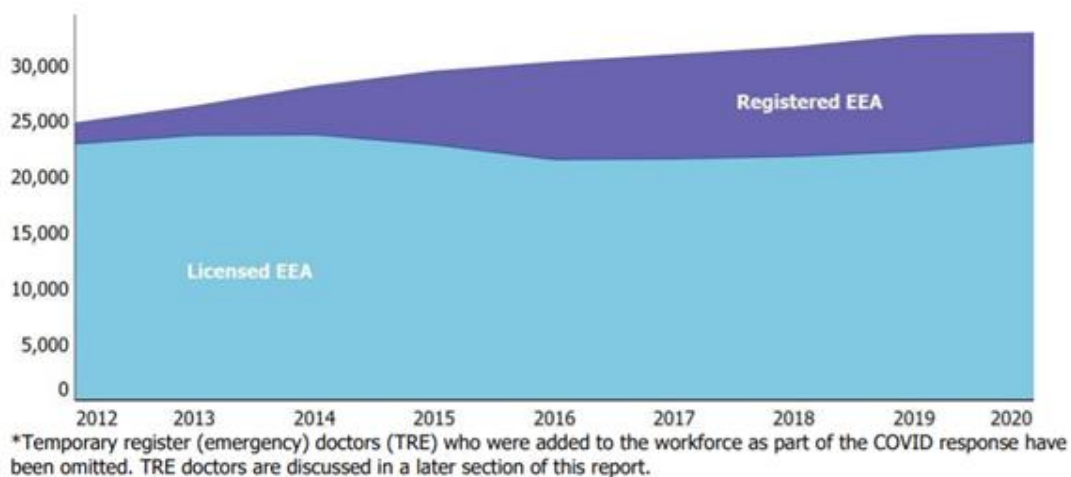
3. ábra: UK-be irányuló munkavállalási szándék az egyes egészségügyi szakmákban, a többi célországhoz viszonyítva 2013-2020
 Forrás: OKFŐ adatok, 2021. június 3.

3.3. EGT orvosok és ápolók az Egyesült Királyságban – a Brexit népszavazás hatásainak vizsgálata a brit kamarák adatai alapján

3.3.1. Az orvosokra vonatkozó elemzések

A Brit Orvosi Kamara (General Medical Council – GMC) 2020 októberében egy tanulmányban³⁰ vizsgálta az Európai Gazdasági Térségből származó szakképesítéssel rendelkezőkről (az EGT-be az elemzés kedvéért Svájcot is beleértve) elérhető adatokat. Ezek az adatok magukban foglalják a brit egészségügybe érkezők és azt elhagyók éves számát, az EGT országokból érkezettek arányát összesített és szakmaspecifikus bontásban, munkavállalásukat a szigetország egyes országrészeiben. A nagyságrend ismeretéhez érdemes megnézni az EGT végzettségű orvosok jelenlétét az egyes szakmákban³¹: a teljes orvosi munkaerőben 8,7%, azon belül a házi orvosok körében 5%, a szakorvosok között 13,7% (egyes szakmákban kiugró: szemészet 24,1%, sebészet 17,7%, radiológia 14%³²).

Jelen tanulmány céljára tekintettel érdemes először megvizsgálni, hogy a Brexit népszavazást követően hogyan alakult az EGT-ből érkezett orvosok aránya a nyilvántartásban. A 4. ábrán látható, hogy a működési engedéllyel rendelkezők aránya a regisztráltakon belül csökken, ugyanakkor abszolút számuk a 2016-os referendum óta enyhén nő. A Brit Orvosi Kamara magyarázata szerint ennek elsődleges oka az lehet, hogy 2014 júniusa óta a működési engedélyhez nyelvtudás igazolása szükséges, így annak megújítása nem minden regisztrált orvosnak sikerült.



4. ábra: A működési engedéllyel rendelkező és a regisztrált EGT végzettségű orvosok aránya a brit orvosi nyilvántartásban 2012-2020 között minden év június 30-án

Forrás: GMC tanulmány, 2020. október, 2. ábra

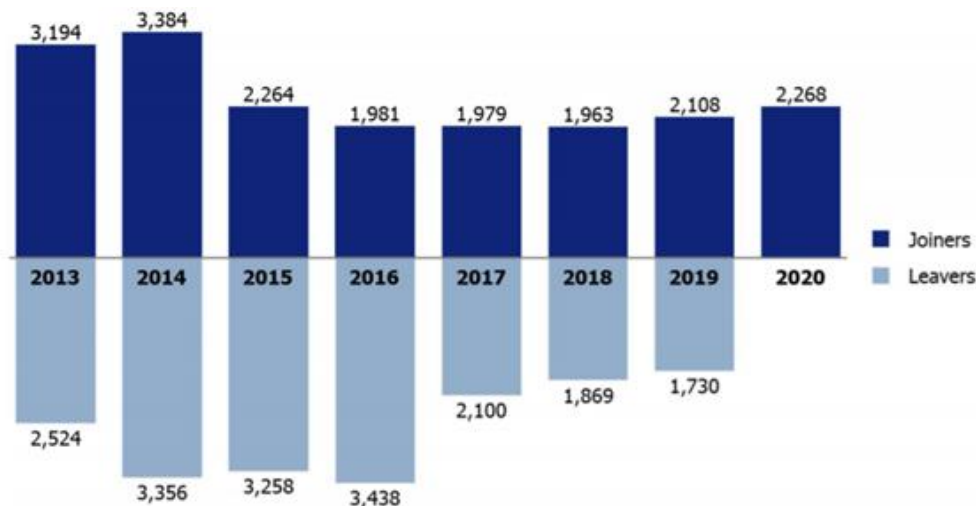
³⁰ GMC 2020.

³¹ GMC 2020. 9. ábra

³² GMC 2020. 13.

A tanulmány vizsgálja azt is, hogyan alakult az évente csatlakozó³³, illetve távozó EGT munkaerő aránya. Az 5. ábrán megfigyelhető, hogy az újonnan a szakmához csatlakozó EGT orvosok száma 2014-ig, a nyelvtudás igazolásának előírásáig növekedett, talán mert szerettek volna még e követelmény bevezetése előtt csatlakozni, aztán jelentősebb csökkenés, majd 2018-tól ismét enyhe növekedés volt megfigyelhető. A 2016-os referendumtól nagyjából stabil az újonnan belépők száma, érdemi változás nem látszik.

Ami a távozó EGT orvosok számát illeti, 2014 és 2016 között 3.250 és 3.000 között volt évente, 2017 óta ez a szám ugyanakkor jelentősen csökken, és évi 1.700 és 2.000 között található. A tanulmány szerint a távozó orvosok 2013-2016 közötti magas száma egybeesik a működési engedélyek 2012 decemberében előírt megújítási kötelezettségével (revalidáció), ami valószínűleg arra készítette az Egyesült Királyságban nem praktizáló orvosokat, hogy feladják engedélyüket. A távozó orvosok számának 2016-os megugrása pedig az éves visszatérítési díjak (Annual Return Fees) bevezetésével, és egy új revalidációs kötelezettséggel esett egybe.



* Joiner – doctor licenced on that year's snapshot who did not hold one on the two previous annual snapshots.
 Leaver – doctor licensed in the previous year's snapshot but did not hold a license on the snapshot year in question or on the subsequent year's snapshot. There are no data for 2020 leavers as the next year's data is not yet available

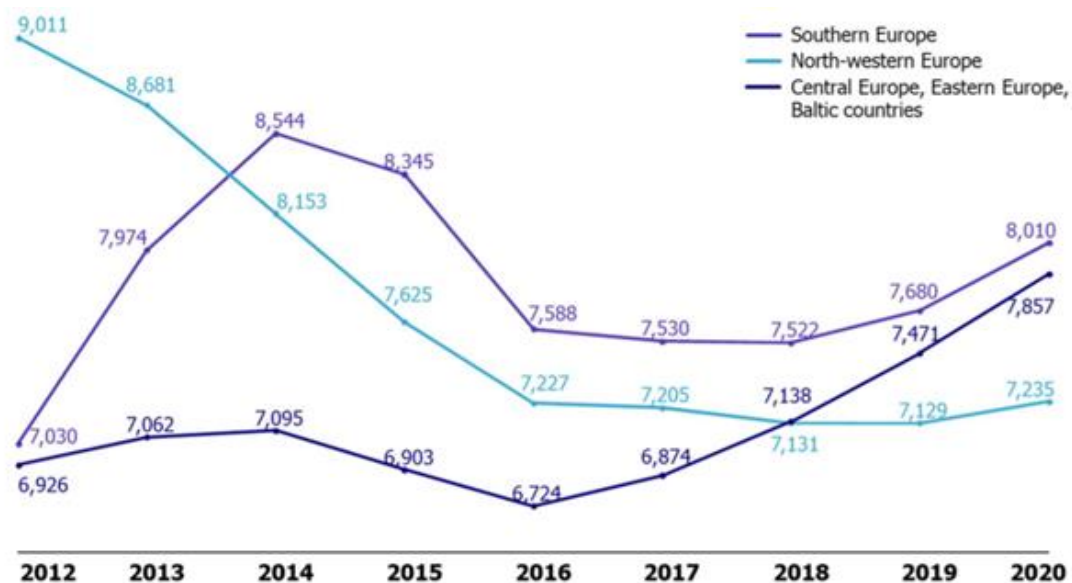
5. ábra: Az orvosi munkaerőhöz csatlakozó, illetve azt elhagyó EGT végzettséggel rendelkezők éves száma 2013-2020

Forrás: GMC tanulmány, 2020. október, 3. ábra

Számunkra különös jelentőséggel bír a tanulmány azon grafikonja, mely a működési engedéllyel rendelkező EGT orvosokat regionális bontásban ábrázolja. A 6. ábrán megfigyelhető trendek közül kiemelésre érdemes, hogy 2014 és 2016 között minden

³³ Csatlakozónak számít a tanulmány értelmében az, aki az adott évben rendelkezik működési engedéllyel, de az azt megelőző két évben nem rendelkezett (forduló június 30.); szakmát elhagyónak pedig az, aki legalább egy teljes éve nem szerepel már a nyilvántartásban. Ily módon nem számolódnak be a szakmát rövid időre elhagyó és visszatérő személyek, illetve 2020 kapcsán távozókról még nincsen adat. A 6. ábra így nem hasonlítható össze a 4. ábrán szereplő adatokkal, viszont a valóban csatlakozó vagy távozó EGT-s diplomások számának becslésére jobban alkalmas.

régióból csökkent a működési engedéllyel rendelkező orvosok száma, viszont 2016 óta a legjelentősebb növekedés az új tagállamokból figyelhető meg, azaz a népszavazást követően a UK-ban leginkább a mi régióinkból származó orvosok száma növekedett³⁴. A Brexitnek nem volt negatív hatása a Nagy-Britanniában való munkavállalási kedvre, sőt, a közép-kelet-európai régióból származó orvosok száma inkább növekedett. A többi régió kapcsán a tanulmány megállapítja, hogy az észak-nyugat európai országsoportból a csökkenés a revalidációtól fogva jelentős, míg a dél-európai országsoportnál a törést a nyelvi teszt bevezetése jelentette.



6. ábra: A működési engedéllyel rendelkező, nyilvántartásban szereplő EGT orvosok származási régió szerinti bontásban

Forrás: GMC tanulmány, 2020. október, 8. ábra

A Brit Orvosi Kamara tanulmányából talán még egy adat érdekes, amely az EGT végzettségű orvosokat származási országok szerint mutatja (7. ábra). Jól látható, hogy a több mint 10.000 működési engedéllyel rendelkező EGT szakorvos több mint fele (5.557) négy országból érkezett, ezek Írország, Görögország, Olaszország és Németország. Habár általában 1:4 a szakorvosokhoz képest az alacsonyabb beosztásban, illetve helyi alkalmazásban álló (SAS – Specialty and Associate Specialist, illetve LE – Locally Employed) orvosok aránya, ugyanakkor az összes SAS–LE orvos egyhatoda Romániából érkezett, és a többi kelet-közép-európai ország esetében is az átlagnál magasabb ez az arány. Magyarország kilencedik helyen áll a származási országok között, a magyar orvosok a régiós átlagnál azonban arányaiban gyakrabban dolgoznak szakorvosi beosztásban.

³⁴ Ebben szerepet játszhat az is, hogy pl. Magyarországon is folytatnak tanulmányokat brit állampolgárok az angol nyelvű képzésekben, akik ebben a számítási módban EGT diplomával rendelkezőknek, azaz külföldieknek számítanak.

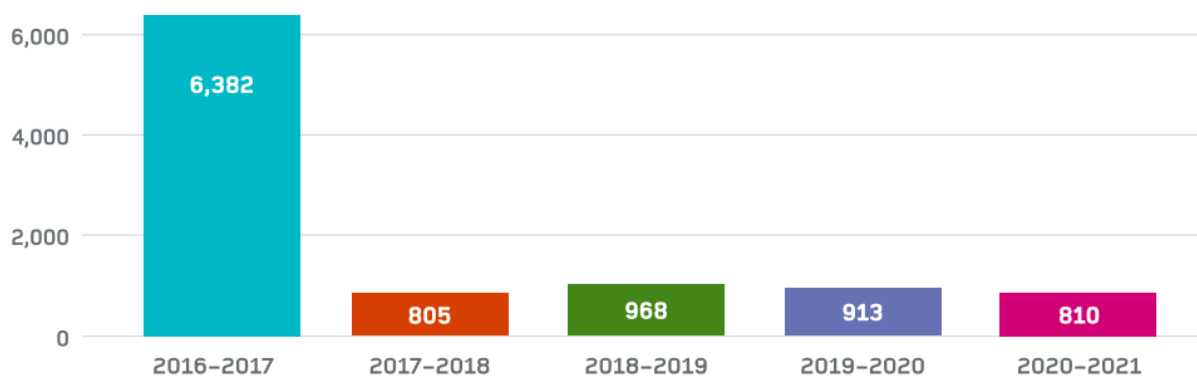
PMQ Country	Licensed doctors	Register type				
		GP (only)	Specialist (only)	GP and specialist	SAS and LE doctors	Neither and in training
1 Ireland	3,376	700	1,379	16	768	513
2 Greece	2,458	55	1,619	2	477	305
3 Romania	2,451	257	853	11	1,068	262
4 Italy	2,251	113	1,523	16	427	172
5 Germany	1,946	528	1,036	27	291	64
6 Poland	1,921	230	759	19	493	420
8 Czech Republic	1,320	228	344	6	495	247
7 Spain	1,270	309	692	33	208	28
9 Hungary	1,100	70	598	15	314	103
10 Bulgaria	907	52	373	4	430	48

7. ábra: A 2020-ban az orvosi nyilvántartásban szereplő, működési engedéllyel rendelkező orvosok tagállami bontásban

Forrás: GMC tanulmány, 2020. október, 2. táblázat

3.3.2. Ápolókra vonatkozó adatok

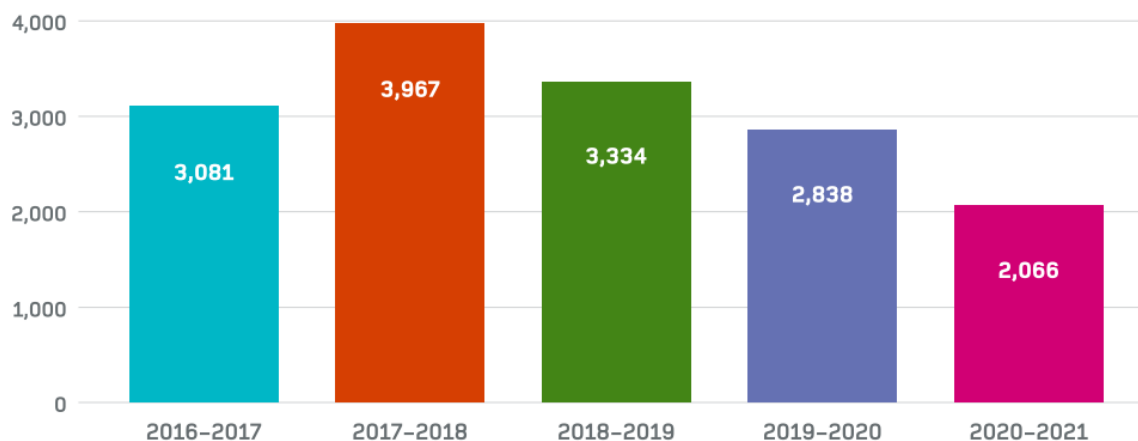
Az Ápolói és Szülésznői Tanács (Nursing and Midwifery Council – NMC) a nyilvántartásában lévő szakdolgozókra (ápoló, szülésznő, segédápoló) vonatkozó legfrissebb éves jelentése³⁵ az elmúlt öt év trendjeit is bemutatja. A jelentés szerint 2020 áprilisa és 2021 márciusa között 15.311-gyel (2,1%) nőtt a nyilvántartásban lévő szakdolgozók száma, 2017 márciusa óta az össz-növekedés viszont már 5,96% (690.733-ról 731.918-ra). E jelentős növekedéssel egyidejűleg viszont az EGT országokból származók száma az elmúlt öt évben folyamatosan, bár mérséklődő ütemben csökkent (8%-kal, 38.024-ről 30.331-re). Az újonnan érkezők számában látszik komoly törés a 2016-2017-es csúcsot követően (8. ábra), míg a távozók száma a 2017-2018-as csúcs után lassú csökkenésnek indult (9. ábra).



8. ábra: Az EGT országokban végzettséget szerzett, a nyilvántartáshoz első alkalommal csatlakozók száma (a távozók és csatlakozók száma 12 hónap összesítéséből származik, míg a nyilvántartásban lévő összlétszám egy adott pillanatot mutat, így ezek a számok nem adódnak össze pontosan)

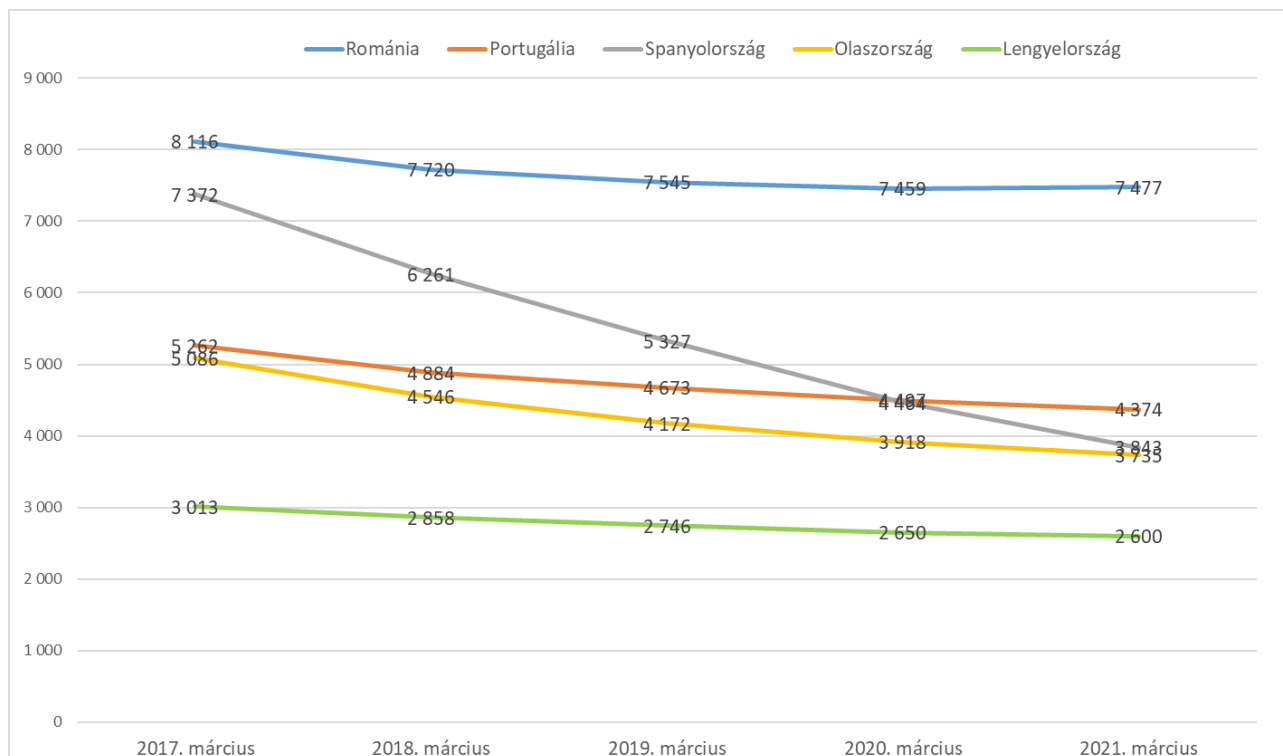
Forrás: NMC jelentés 3. ábra

³⁵ NMC 2021.



9. ábra: Az EGT országokban végzettséget szerzett, az állandó nyilvántartást elhagyók száma
 Forrás: NMC jelentés 4. ábra

Ami a származási országokat illeti, az első öt EGT-ország közül négy esetében (Spanyolország, Románia, Olaszország, Portugália és Írország) az állandó nyilvántartásban szereplő szakemberek száma az elmúlt 5 évben folyamatosan csökkent, legjelentősebb mértékben Spanyolországból érkezőké, ahol a csökkenés 47,9 %. Ez alól az általános visszaesés alól Románia jelentett kivételt, az onnan származók számának marginális növekedésével az utolsó évben (10. ábra).



10. ábra: Az állandó nyilvántartásban szereplő EGT végzettségű szakdolgozók képzési ország szerint (első öt ország)

Forrás: NMC jelentés 6. táblázat

Az Ápolási és Szülésznői Tanács készített egy felmérést a távozás okairól is. A nyilvántartást 2019 júliusa és 2020 júniusa között elhagyó 21.800 szakdolgozóból 14.996-ot kértek fel a kérdőív kitöltésére, a válaszadók száma 5.639 volt (37,6 %). A távozás okaként minden válaszadó hármat jelölhetett meg. Az eredmények szerint az EU-ban végzettséget szerzett 342 válaszadó átlagosan a legfiatalabb volt a távozókból (78,4 százalék 21-40 éves volt), és közülük jelentős számban (79,2 %) jelezték, hogy elhagyják vagy elhagyták az Egyesült Királyságot, míg második legfontosabb okként magát a Brexitet jelölték meg (52,7 %), ezt követte a személyes körülmények megváltozása (21,9%).

Brit elemzések szerint³⁶ az NHS és a szociális ellátórendszer nem lesz képes a nemzetközi munkaerő nélkül fennmaradni. Álláspontjuk szerint rövid távon az NHS hiánya ápolási területen olyan mértékű, hogy évente 5.000-rel több ápolóra lenne szükség, amíg a hazai képzési kapacitás megerősítése eredményre vezet. A 2019. decemberi választásokon győztes, most kormányzó konzervatívok, felismerve a problémát, 2019-es választási ígéreteikben elkötelezték magukat 12.000 ápoló toborzására 2024/2025-ig az NHS részére³⁷.

Az EGT országokban képzett munkaerő arányának csökkenésével egyidejűleg az Ápolási és Szülésznői Tanács jelentése szerint az utóbbi 5 évben jelentősen, 67.345-ről 92.260-ra nőtt az EGT-n kívülről (kiugró számban a Fülöp-szigetektől és Indiából) származó szakdolgozók száma a regiszterben, ami 36%-os növekedést jelent mindössze 5 év alatt (az utolsó évben 9.944 fő, 9,4%). Brit források szerint³⁸ az egészségügyi humán erőforrás-tervezés kudarca azt eredményezte, hogy immáron az NHS hosszútávú terveibe 2019-ben beépítették a tengerentúlról való toborzás programját. A harmadik országokból való toborzás a 2020-ban kezdődött COVID-19 járvány kapcsán újabb lendületet vett, az első hullámt követő 10 hónapban (2020 áprilisától 2021 januárjáig) több mint 8000 (benné több mint 300 intenzív ápolót) sikerült az NHS számára toborozni. Az angliai kórházak 28 millió fontot kaptak 2020 októberében, hogy segítsék repülőjegyek, reptéri transzferek és szállások biztosítását a nemzetközi toborzás keretében érkező ápolóknak, hogy minél előbb a szigetországban lehessenek. Az NHS további célja pedig havi 1000 ápoló behozatala az elkövetkező évben.

Egyelőre tehát a brit ellátórendszer működőképességének Brexitet követő fenntartása céljából a tengerentúli toborzás felé fordult az Egyesült Királyság, mely etikailag kétségszoros a COVID-19 járvány idején, amikor a WHO figyelmeztetése szerint a világon körülbelül 6 milliós ápolóhiány van³⁹, illetve amikor a WHO tagállamok által 2010-ben elfogadott, az Egészségügyi Munkaerő Etikus Nemzetközi Toborzásáról szóló Magatartási Kódex⁴⁰ is tiltja a komoly hiánnyal küzdő országokból való toborzást.

³⁶ Beech 2019.

³⁷ Holmes 2019.

³⁸ Lintern 2021.

³⁹ Uo.

⁴⁰ WHO Global Code of Practice on the International Recruitment of Health Personnel: https://www.who.int/hrh/migration/code/WHO_global_code_of_practice_EN.pdf

4. Következtetések

A Brexit tárgyalások első fázisában, a Kilépési Megállapodás elfogadásakor a felek az átmeneti időszakra a korábbi rezsim fenntartása mellett döntöttek. Az Egyesült Királyságnak érdeke lett volna a kilépést követő időszakra is a szakmai képesítések elismerési rendszerének fenntartása, hiszen mindenképpen szükségük lesz arra, hogy a hiányszakmákba – és az egészségügyi szakmák többsége ide tartozik – minél egyszerűbb eljárásokkal vonzzák a szükséges munkaerőt. Amennyiben erről uniós megállapodás van, akkor ugyanezt kölcsönös módon tehetik, azaz a brit állampolgárok is kedvező feltételekkel nyerhetnek elismerést más uniós tagállamokban.

A brit kormány tárgyalások során tanúsított törekvései ellenére ugyanakkor a szakmai képesítések elismerése terén a korábbi rezsim teljesen megszűnt. Az értékelések szerint erősen bizonytalan, hogy a jövőbeni viszonyokat szabályozó Kereskedelmi és Együttműködési Megállapodás által bevezetett, az egyes szakmai szervezetek kezdeményezésén alapuló megállapodások lehetősége eredményre vezet-e, hiszen a Kanadával kötött szabadkereskedelmi megállapodás egyelőre nem hozott ilyen eredményt. Nem hagyhatjuk figyelmen kívül ennek értékelésekor viszont azt a szempontot, hogy a Kanada-EU kapcsolatokat sosem jellemezte a UK-EU-hoz hasonló szintű integráció, és ez befolyással lehet az esetleges szakmaspecifikus megállapodások kialakulására, különösen, ahol a képzési tartalmak nagyon hasonlóak. Megoldást jelenthetnek továbbá a bilaterális megállapodások is azokkal az országokkal, amelyek relevánsak célországként a brit egészségügyi dolgozók számára. Kérdés, hogy az egyes tagállamok illetve a brit kormány politikai szándéka hogyan alakul, tekintettel a minden tagállamban egyre fokozódó egészségügyi szakemberhiányra.

A Brexitet követő magyar munkavállalási kedv alakulása kapcsán megállapítható, hogy a Magyarországon igényelt, a külföldi elhelyezkedéshez általában szükséges hatósági bizonyítványok száma UK-t, mint célországot tekintve az orvosok esetében 2013-2020 között hasonló mértékben csökkent, mint az igazolványt összességében kérők száma, így a szigetország népszerűsége arányaiban nem változott (15,61-21,68% között mozgott). A fogorvosoknál 2016-ig abszolút értékben is növekedett a kivándorlási szándék, UK aránya a többi országon belül pedig 2018-ig emelkedett (16,49-ről 32,36%-ra), és utána sem csökkent a 2013-as szint alá.

Az orvosokra vonatkozó brit adatokból az EGT végzettségű orvosok munkavállalása kapcsán is megállapítható, hogy egyelőre nem látszik a Brexit okozta törés. Az aktív működési engedéllyel rendelkezők arányának csökkenése gyakran egyéb okokhoz – nyelvvizsga-kötelezettség, revalidáció – köthető, abszolút számuk ugyanakkor 2016 óta enyhén növekvő. Az adatok regionális bontásából pedig világosan látható, hogy legjelentősebben az új tagállamokból nő az érkezők száma.

Mind a magyar adatokból – amelyek szerint UK mint célország népszerűsége a szakdolgozók körében 16,64-23,34%-ról (2013-2016) 8,70-12,90%-ra (2017-2020)

csökkent –, mind a brit kamara adataiból ugyanakkor látható, hogy az ápolási területen jelentős elvándorlás figyelhető meg az utóbbi években, és az újonnan érkezők száma is alacsonyabb. A szakdolgozók száma négy év alatt ugyanakkor kb. 6%-kal növekedett, ami a tengerentúlról történő munkaerő-toborzás eredménye. A nemzetközi toborzás erősödése a WHO etikus toborzásról szóló magatartási kódexének végrehajtása kapcsán ugyanakkor kérdéseket vet fel. Hosszú távú megoldást a képzési kapacitások megerősítése jelenthetne, ami komoly befektetést, és az egészségügyi szakmák – különösen az ápolás – vonzóbbá tételét igényelné, és amit a külföldi munkaerő számára vonzó országok régóta halogatnak.

A 2016-os brit népszavazás komoly következményekkel járt tehát a brit egészségügyi szektorra nézve, ami régóta komolyan támaszkodik a külföldi munkaerőre. Érdekes lesz megfigyelni, hogy Nagy-Britannia milyen döntéseket hoz a jövőben a humán erőforrás megerősítése érdekében.

Felhasznált irodalom

Aszalós, Z.–Kovács, R.–Eke, E.–Kovács, E.–Cserháti, Z. – Girasek, E.; Van Hoegaerden, M.: Health workforce mobility data serving policy objectives: D042 Report on Mobility data - Joint Action on European Health Workforce Planning and Forecasting 2016. 197. http://healthworkforce.eu/wp-content/uploads/2016/03/160127_WP4_D042-Report-on-Mobility-Data-Final.pdf (2021.07.02.)

Az EU és az Egyesült Királyság közötti kereskedelmi és együttműködési megállapodás – Sajtóközlemény, 2020. december 24.

https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/hu/IP_20_2531 (2021.06.29)

J. Beech, S. Bottery, H. McKenna, R. Murray, A. Charlesworth, H. Evans, B. Gershlick, N. Hemmings, C. Imison, P. Kahtan, B. Palme: Closing the gap: key areas for action on the health and care workforce. The King's Fund 2019. március 21. <https://www.kingsfund.org.uk/publications/closing-gap-health-care-workforce> (2021. 06. 29.)

Bóka János – Halmai Péter – Koller Boglárka: VÁLÁS „ANGOLOSAN” – A BREXIT politikai, jogi és gazdasági agendái. *Magyar Közigazgatás*, 2016/2. 58–79.

[William Chick, Mark Exworthy: Post-Brexit views of European Union doctors on their future in the NHS: a qualitative study. 2017. University of Birmingham](https://bmjleader.bmj.com/content/2/1/20)
<https://bmjleader.bmj.com/content/2/1/20> (2021. 07. 02)

COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT on an Action Plan for the EU Health Workforce, 2012.

https://ec.europa.eu/health/sites/default/files/workforce/docs/staff_working_doc_healthcare_workforce_en.pdf (2021. 06. 30.)

Deloitte: Mutual recognition of professional qualifications, Brexit deal analysis <https://www2.deloitte.com/uk/en/pages/about-deloitte-uk/articles/fta-mutual-recognition-of-professional-qualifications.html> (2021. 06. 30.)

Department for Business, Energy & Industrial Strategy: Guidance, Get your EU professional qualification recognised in the UK. 2020. december 31. <https://www.gov.uk/guidance/get-your-eu-professional-qualification-recognised-in-the-uk> (2021. 06. 27.)

European Commission: Recognition of professional qualifications in practice; https://ec.europa.eu/growth/single-market/services/free-movement-professionals/qualifications-recognition_en (2021. 07. 02)

Mark Exworthy: Struggling workforce as EU Doctors consider leaving NHS: what Brexit means for our healthcare system. 2017. University of Birmingham <https://www.birmingham.ac.uk/research/perspective/brexit-eu-doctors-consider-leaving-nhs.aspx> (2021. 07. 02.)

Gellérné-Lukács É.–Töttös Á.–Illés S.: Free movement of people and the Brexit. Hungarian Geographical Bulletin 65 2016 (4) 421–432.

General Medical Council: Our data about doctors with a European primary medical qualification in 2020. Working paper 11 - October 2020. https://www.gmc-uk.org/-/media/documents/our-data-about-doctors-with-an-eea-pmq-2020_pdf-84698361.pdf (2021. 06. 28)

Guidance. EEA-qualified and Swiss healthcare professionals practising in the UK <https://www.gov.uk/guidance/eea-qualified-and-swiss-healthcare-professionals-practising-in-the-uk> (2021. 07. 02)

Jonathon Holmes: What have the parties pledged on health and care? 2019. november 28. <https://www.kingsfund.org.uk/publications/parties-pledges-health-care-2019#international-recruitment> (2021. 06. 30)

Jonathon Holmes: Brexit and the end of the transition period: what does it mean for the health and care system? The King's Fund 2021. január 11. <https://www.kingsfund.org.uk/publications/articles/brexit-end-of-transition-period-impact-health-care-system> (2021.06.28)

Hungler – Gellérné – Petrovics – Dudás: EU szociális és munkajoga. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2020.

Ilze Jozepa: UK-EU Trade and Cooperation Agreement: professional qualifications. House of Commons Library Briefing Paper No. 9172, 27 May 2021. <https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/CBP-9172/CBP-9172.pdf> (2021. 07. 01.)

Kovács Réka: Az Európai Szakmai Kártya bevezetésének első hazai tapasztalatai. *Munkajog*, A munka világa 2020/2. lapszám, 20-27. 2020. május

Shaun Lintern: NHS recruits thousands of overseas nurses to work on understaffed wards. *Independent*, 2021. március 10.

<https://www.independent.co.uk/news/health/coronavirus-nurses-nhs-overseas-recruitment-b1815367.html> (2021. 07. 01.)

Adrienne Milner, Rebecca Nielsen, Emma Norris: Brexit and European doctors' decisions to leave the United Kingdom: a qualitative analysis of free-text questionnaire comments. Milner et al. *BMC Health Services Research* (2021) 21:188

<https://doi.org/10.1186/s12913-021-06201-0>. Nursing and Midwifery Council: The NMC register 1 April 2020 – 31 March 2021

<https://www.nmc.org.uk/globalassets/sitedocuments/data-reports/annual-2021/0005b-nmc-register-2021-web.pdf> (2021. 06. 28)

Országos Kórházi Főigazgatóság (OKFŐ), Humánerőforrás-fejlesztési Igazgatóság. Hatósági bizonyítványokkal kapcsolatos általános tájékoztató

<https://www.enkk.hu/index.php/hun/elismeresi-es-monitoring-foosztaly/hatosagi-bizonyitvanyok/hatosagi-bizonyitvanyokkal-kapcsolatos-altalanos-tajekozato>

(2021.06.27.)

THE IMPACT OF BREXIT ON THE MUTUAL RECOGNITION OF DIPLOMAS AND THE EMPLOYMENT OF HEALTH PROFESSIONALS ABROAD

One of the key issues around Britain leaving the EU was the large number of Eastern European workers. In the area of healthcare however Britain has long relied on foreign labour, including EEA professionals benefiting from the automatic recognition of their qualifications based on EU law. As a result of the negotiations on future relationship, the previous regime for the recognition of professional qualifications has been completely abolished, and a solution of possible agreements on the initiative of professional organisations has been adopted. The UK introduced a points-based immigration system, offering professionals with NHS or adult social care job offer an easier way to enter and stay in the UK, and decided to almost fully maintain the automatic recognition of health qualifications for another two years until deciding on the future solution unilaterally.

Based on the analysis of the data of the British General Medical Council and the Nursing and Midwifery Council and of Hungarian authorities it can be stated that the 2016 British referendum had serious consequences for the UK health sector as for the nurses and care workers are concerned. While in case of medical doctors no negative effects of Brexit can yet be observed, the number of EEA nurses has been continuously declining. UK turned to overseas recruitment of nurses resulting in an increase of the

global number of UK employed care workers, which however raised questions about the implementation of the WHO Global Code of Practice on the International Recruitment of Health Personnel.

MERKEL CSENGE

Nemzetközi Magánjogi és Európai Gazdasági Jogi Tanszék

Témavezető: dr. Somssich Réka egyetemi tanár

A SZEMÉLYEK SZABAD MOZGÁSA ÉS A KORONAVÍRUS ELLENI VÉDŐOLTÁS

1. Bevezetés

2019. december 31-én Kína jelezte a WHO-nak, hogy a kínai Wuhan városában ismeretlen eredetű tüdőgyulladásos megbetegedéseket azonosítottak. 2020. január 7-én a kínai hatóságok már képesek voltak kimutatni az újfajta koronavírus jelenlétét, és pár nappal később a vírus genetikai szekvenciáját is megosztották a világgal.¹ Európában Franciaország volt az első olyan uniós állam, ahol a vírus megjelenését igazolták, és január 25-én már három megbetegedéssel volt ismert a hatóságok előtt.² A következő hetekben a vírus Európa-szerte terjedni kezdett, és március 11-én a WHO világjárvánnyá nyilvánította a Covid-19 fertőzéseket.³

2020 márciusában az uniós államok többsége szabad mozgást korlátozó intézkedéseket vezetett be.⁴ A Schengeni határ-ellenőrzési kódex (*Schengen Borders Code*) lehetővé teszi a tagállamok számára, hogy átmenetileg visszaállítsák a belső határokat és azok ellenőrzését, amennyiben az adott tagállamban a közrendet vagy a belső biztonságot fenyegető komoly veszély áll fenn.⁵ Ezt a korlátozást 30 napig lehet főszabály szerint fentartani, különösen súlyos esetekben ez az időtartam azonban meghosszabbítható. Az Európai Unión belül Franciaország volt az első állam, amely visszaállította a határellenőrzést az új koronavírus megjelenésére hivatkozva. Franciaországot hamar követte a többi tagállam, kezdve Ausztriával, Magyarországgal, Csehországgal, Dániával, Lengyelországgal és Litvániával, továbbá Svájc is utazási korlátozásokat vezetett be.⁶ A határárak következtében több mint egy évig korlátozottan érvényesült a Schengen övezetben és az Európai Unión belül a személyek

¹ World Health Organization: Novel Coronavirus (2019-nCov) Situation Report-1, 21 January 2020, https://www.who.int/docs/default-source/coronaviruse/situation-reports/20200121-sitrep-1-2019-ncov.pdf?sfvrsn=20a99c10_4 (2020.06.27.)

² World Health Organization: Novel Coronavirus (2019-nCov) Situation Report-1, 25 January 2020, https://www.who.int/docs/default-source/coronaviruse/situation-reports/20200125-sitrep-5-2019-ncov.pdf?sfvrsn=429b143d_8 (2020.06.27.)

³ <https://www.who.int/news/item/27-04-2020-who-timeline---covid-19> (2020.06.27.)

⁴ Iris Goldner Lang 2021.

⁵ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/399 rendelete (2016. március 9.) a személyek határátlépésére irányadó szabályok uniós kódexéről (Schengeni határellenőrzési kódex) 25. cikk

⁶ https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/default/files/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen/reintroduction-border-control/docs/ms_notifications_-_reintroduction_of_border_control.pdf. (2020.06.27.)

szabad mozgása. A járvány miatt nemcsak az államok közötti szabad mozgást vált korlátozottá, az államokon belül is kijárási tilalmak és gyülekezési korlátozások nehezítették az életet.

A Schengeni határ-ellenőrzési kódex mellett a *Citizens' Right Directive*⁷ is lehetővé teszi a tagállamok számára, hogy bizonyos körülmények között korlátozzák a személyek államközi szabad mozgását. Az irányelv 27. cikkének értelmében a tagállamok korlátozhatják az uniós polgárok és családtagjaik szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogát, állampolgárságra tekintet nélkül, közrendi, közbiztonsági vagy közegészségügyi okokból. A rendelet 29. cikke – kiegészítve a 27. cikket – hozzáteszi, hogy a mozgás szabadságát korlátozó intézkedéseket egyedül olyan, esetlegesen járványt okozó betegségek indokolják, amelyeket az Egészségügyi Világszervezet megfelelő jogi eszközei határoznak meg, valamint más fertőző betegségek vagy ragályos parazitás megbetegedések, ha a fogadó tagállam állampolgáira vonatkozó védelmi rendelkezések hatálya alá tartoznak.

A koronavírus terjedése új kihívások elé állította az Európai Uniót, és a szabad mozgás újbóli biztosítása közös, uniós szintű fellépést tett szükségessé.⁸ Ennek megfelelően a Tanács 2020. október 13-án elfogadta az (EU) 2020/1475 ajánlását, amely koordinált megközelítést vezetett be a szabad mozgás Covid-19 miatti korlátozására vonatkozóan. Az ajánlás alapján a korlátozások nem terjedhetnek túl a közegészség védelméhez feltétlenül szükséges mértéken, és minden bevezetett korlátozást fel kell oldani, amint azt a járványügyi helyzet lehetővé teszi. A tagállamoknak azonos bánásmódot kell tanúsítaniuk minden tagállammal szemben, például nem alkalmazhatnak nagyvonalúbb szabályokat a valamely szomszédos tagállamba/tagállamból történő utazások tekintetében, mint amelyeneket az azonos járványügyi helyzetben lévő többi tagállamba/tagállamból történő utazások esetében alkalmaznak. A Covid19-világjárvány megfékezését célzó, a szabad mozgás korlátozásával járó intézkedések bevezetésének mérlegelése során a tagállamoknak az alábbi fő kritériumokat kell figyelembe venniük: a) „*a regisztrált Covid19-esetek 14 napos összesített arányát*” (azaz az előző 14 napban regionális szinten regisztrált új Covid19-esetek teljes száma 100 000 före vetítve); b) „*a pozitív teszteredmények arányát*” (azaz az előző héten elvégzett összes Covid19-tesztből a pozitív eredményt hozó tesztek százalékos aránya); c) a „*tesztelési arányt*” (azaz az előző héten elvégzett Covid19-tesztek száma 100 000 före vetítve). E mellett az ajánlás színekódokat vezetett be az országok jelölésére. A legkevésbé sújtott országok színe a zöld (14 napos

⁷ Az Európai Parlament és a Tanács 2004/38/EK irányelve, (2004. április 29.), az Unió polgárainak és családtagjaiknak a tagállamok területén történő szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogáról, valamint az 1612/68/EGK rendelet módosításáról, továbbá a 64/221/EGK, a 68/360/EGK, a 72/194/EGK, a 73/148/EGK, a 75/34/EGK, a 75/35/EGK, a 90/364/EGK, a 90/365/EGK és a 93/96/EGK irányelv hatályon kívül helyezéséről, (HL L 229, 29.6.2004, p.35)

⁸ Dora Kostakopoulou, 1 February 2021 The Configuration of Citizenship in (post-)Covid-19 EU: Thoughts on the EU Citizenship Report 2020: <https://europeanlawblog.eu/2021/02/01/the-configuration-of-citizenship-in-post-covid-19-eu-thoughts-on-the-eu-citizenship-report-2020/>, EU Citizenship Report 2020: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/eu_citizenship_report_2020_-_empowering_citizens_and_protecting_their_rights_en.pdf (2020.06.27.)

összesített aránya 25-nél kevesebb, és az összes Covid19-tesztből a pozitív teszteredmények aránya kevesebb mint 4 %), a leginkább sújtott országoké a piros (a regisztrált Covid19-esetek 14 napos összesített aránya legalább 50, és az összes Covid19-tesztből a pozitív teszteredmények aránya legalább 4 %, vagy ha a regisztrált Covid19-esetek 14 napos összesített aránya 100 000 főre vetítve több mint 150). Az ajánlás értelmében a tagállamok nem korlátozhatják más tagállamoknak a „zöld” besorolású területeire beutazó vagy onnan kiutazó személyek szabad mozgását.

Az oltóanyagok megjelenésével az (EU) 2020/1475 ajánlásban megfogalmazott koordinált intézkedések mellett a szabad mozgáshoz való jog korlátozásának további feloldása is aktuálissá vált. Az oltásokkal párhuzamosan a tagállami oltási igazolványok bevezetésének igénye is megjelent.⁹ Az eltérő tagállami szabályok megelőzése és összehangolása érdekében pedig a közös uniós fellépés vált szükségessé. Annak érdekében, hogy az Európai Unió ezt az égető problémát orvosolja, a Bizottság a közös digitális oltási igazolvány javaslatával állt elő.¹⁰

2. Uniós polgárság és a szabad mozgáshoz való jog koronavírus járvány előtt

A személyek szabad mozgásának elve és az egyenlőség biztosítása az Európai Unió legfontosabb vívmányai közé tartozik. Ezek a jogok és elvek szerepelnek a Szerződésben, az Alapjogi Chartában és a másodlagos jogforrásokban. A Maastrichti Szerződés 1992-ben bevezette az uniós polgárság fogalmát is, amely nagy hatást gyakorolt a személyek szabad mozgásának alakulására.¹¹ Az EUMSZ 20. cikke létrehozta az uniós polgárságot: uniós polgár mindenki, aki valamely tagállam állampolgára. Az uniós polgárság kiegészíti és nem helyettesíti a nemzeti állampolgárságot. A 20. cikk (2) bekezdése értelmében az uniós polgárok jogosultak a tagállamok területén szabadon mozogni és tartózkodni, ez a jog azonban a Szerződésben és a végrehajtásukra elfogadott intézkedésekben megállapított feltételekkel és korlátozásokkal gyakorolható. Az EUMSZ 21. cikke megerősíti a 20. cikket, és kimondja, hogy a Szerződésben és a végrehajtásukra hozott intézkedésekben megállapított korlátozásokkal és feltételekkel minden uniós polgárnak joga van a tagállamok területén való szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz. A (2) bekezdés értelmében, ha az Unió fellépése bizonyul szükségesnek ahhoz, hogy a szabad mozgáshoz való jog megvalósuljon, és a Szerződések nem biztosítják a szükséges hatáskört, akkor a szabad mozgáshoz való jog gyakorlásának megkönnyítése érdekében

⁹ European Commission: Proposal for a regulation of the European Parliament and the of the Council on a framework for the issuance, verification and acceptance of interoperable certificates on vaccination, testing and recovery to facilitate free movement during the COVID-19 pandemic (Digital Green Certificate), Brussels, 17.3.2021 COM(2021) 130 final 2021/0068 (COD)

¹⁰ European Commission: Proposal for a regulation of the European Parliament and the of the Council on a framework for the issuance, verification and acceptance of interoperable certificates on vaccination, testing and recovery to facilitate free movement during the COVID-19 pandemic (Digital Green Certificate), Brussels, 17.3.2021 COM(2021) 130 final 2021/0068 (COD)

¹¹ Alexander Hoogenboom 2015.

az Európai Parlament és a Tanács rendes jogalkotási eljárás keretében rendelkezéseket fogadhat el. Amennyiben tehát a személyek szabad mozgásával szemben akadályok merülnek fel, az uniós jogalkotó köteles a szükséges intézkedéseket meghozni, annak érdekében, hogy az uniós polgársággal rendelkező személyek szabadon gyakorolhassák a Szerződésben rájuk ruházott jogokat.

A fentebb citált rendelkezések elfogadásakor a szakirodalom azt a nézetet vallotta, hogy az uniós polgárság csupán szimbolikus intézmény. Az Európai Unió Bírósága azonban rácafélt ezekre a véleményekre és élettel töltötte meg a jogintézményt. Az uniós polgárságból fakadó jogosítványok érvényesíthetők az Európai Unió Bírósága előtt.¹² Az Európai Unió Bírósága a következőképp ragadta meg az uniós polgárság lényegét: „*az uniós polgári jogállásnak ugyanis az a rendeltetése, hogy a tagállamok állampolgárainak alapvető jogállása legyen, lehetővé téve az azonos helyzetben lévők számára, hogy állampolgárságuktól függetlenül, és az e tekintetben kifejezetten előírt kivételek sérelme nélkül ugyanabban a jogi bánásmódban részesüljenek.*”¹³

Ahhoz, hogy egy személy élhessen a szabad mozgás jogával az unión belül két együttes feltételnek kell teljesülnie. Egyrészt az adott személynek rendelkeznie kell uniós polgársággal, tehát valamely tagállam állampolgárjának kell lennie. Másrészt ezt a jogot csak a Szerződésben és másodlagos jogi aktusokban meghatározott kereteknek megfelelően lehet gyakorolni.¹⁴ Az uniós polgárság és a szabad mozgáshoz való jog tehát egymástól elválaszthatatlan jogi fogalmak.

Az Unióban a *Citizen's Right Directive* (CRD) 2004/38 irányelv fekteti le a szabad mozgás gyakorlásának részletszabályait és feltételeit.¹⁵ A Európai Unió Bíróság értelmezése szerint a jogszabály nem gyengíti, hanem épphogy megerősíti a polgárok szabad mozgáshoz való jogát.¹⁶ Az irányelv értelmében minden uniós polgár jogosult személyazonosító igazolvánnyal vagy útlevéllel, és azok a családtagjaik, akik nem valamelyik tagállam állampolgárai és érvényes útlevéllel rendelkeznek, jogosultak egy tagállam területét elhagyni egy másik tagállamba való utazás céljából. Ezzel párhuzamosan a tagállamoknak biztosítaniuk kell, hogy az uniós polgárok érvényes személyazonosító igazolvánnyal vagy útlevéllel, és családtagjaik, akik nem valamelyik tagállam állampolgárai, érvényes útlevéllel beutazhassanak a területükre.¹⁷ Az irányelv 6. cikke értelmében az uniós polgárok érvényes személyazonosító igazolvány vagy útlevél birtokában külön feltételek és más formai követelmények nélkül három hónapig szabadon tartózkodhatnak egy másik tagállam területén. A három hónapon túli tartózkodás joga megillet minden uniós polgárt, ha munkavállalók vagy önálló

¹² Catherine Barnard 2019.

¹³ C-184/99 Grzelczyk ügy, ECLI:EU:C:2001:458, para 31.

¹⁴ Tanya Yaneva, *Borderlines of Union Citizenship*, 34 *Legal Issues of Econ. Integration* 407 (2007).

¹⁵ Catherine Barnard 2019.

¹⁶ C-434/09 McCarthy case, ECLI:EU:C:2011:277, para 28.

¹⁷ Az Európai Parlament és a Tanács 2004/38/EK irányelve (2004. április 29.) az Unió polgárainak és családtagjaiknak a tagállamok területén történő szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogáról, valamint az 1612/68/EGK rendelet módosításáról, továbbá a 64/221/EGK, a 68/360/EGK, a 72/194/EGK, a 73/148/EGK, a 75/34/EGK, a 75/35/EGK, a 90/364/EGK, a 90/365/EGK és a 93/96/EGK irányelv hatályon kívül helyezéséről, Hivatalos Lap L 158, 30/04/2004 o. 0077 - 0123, 4-5. cikk

vállalkozók a fogadó tagállamban, vagy elegendő forrással rendelkeznek önmaguk és családtagjaik eltartásához. Ez a szabály azt szolgálja, hogy a beutazó személyek ne jelentsenek indokolatlan terhet a fogadó tagállam szociális segítségnyújtási rendszerére a tartózkodás időtartama alatt.

Az Európai Unió Alapjogi Chartája is megerősíti a szabad mozgás jogáról szóló eddig felsorolt rendelkezéseket, és a 45. cikkben kimondja, hogy minden uniós polgárnak joga van a tagállamok területén való szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz. Ezenkívül a 45. cikk (2) bekezdése szerint a Szerződésekkel összhangban a mozgás és tartózkodás szabadsága a tagállamok területén jogszerűen tartózkodó harmadik országbeli állampolgároknak is biztosítható.

A felsorolt uniós szabályok mellett a schengeni térség létrehozása volt mérföldkő a személyek szabad mozgása biztosítása szempontjából. A Schengeni Egyezményt 1985-ben írták alá, annak érdekében, hogy belső határok nélküli térséget hozzanak létre. A Schengeni övezetet 26 ország alkotja, az uniós országok közül nem tagja Bulgária, Horvátország, Ciprus, Írország és Románia. A Schengeni szabályok értelmében a személyek szabadon, ellenőrzés nélkül utazhatnak egyik tagállamból a másikba. A Schengeni határ-ellenőrzési kódex értelmében a belső határokat bármely ponton át lehet lépni anélkül, hogy személyellenőrzésre kerülne sor, függetlenül az adott személy állampolgárságától.¹⁸

3. Az oltóanyagok megjelenése az Európai Unió tagállamaiban

Az újfajta koronavírus megjelenése után a gyógyszeripar hamar a védőoltások kifejlesztésébe kezdett. Ennek eredményeképpen 2020. december 21-én az Európai Gyógyszerügynökség (*European Medicines Agency – EMA*) is engedélyezte a Comirnaty (Pfizer-BioNTech) oltóanyagot. Ezt követően az EMA engedélyezte az Vaxzervia (AstraZeneca) vakcinát, a Moderna vakcinát és a Janssen vakcinát.¹⁹ Ezek az oltóanyagok egyelőre feltételes forgalombahozatali engedélyt kaptak (*conditional marketing authorisation*). A feltételes engedélyeztetésre a 726/2004/EK rendelet²⁰ és Bizottság 507/2006/EK rendelete²¹ ad lehetőséget. Feltételes engedélyt súlyos veszélyhelyzet esetén lehet kiadni, ha az oltóanyag előnyeit és lehetséges kockázatait

¹⁸ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/399 rendelete (2016. március 9.) a személyek határátlépésére irányadó szabályok uniós kódexéről (Schengeni határ-ellenőrzési kódex) 22. cikk

¹⁹ <https://www.ema.europa.eu/en/human-regulatory/overview/public-health-threats/coronavirus-disease-covid-19/treatments-vaccines/vaccines-covid-19/covid-19-vaccines-authorized#authorized-covid-19-vaccines-section> (2020.06.27.)

²⁰ Az Európai Parlament és a Tanács 726/2004/EK rendelete (2004. március 31.) az emberi, illetve állatgyógyászati felhasználásra szánt gyógyszerek engedélyezésére és felügyeletére vonatkozó közösségi eljárások meghatározásáról és az Európai Gyógyszerügynökség létrehozásáról, Hivatalos Lap L 136 , 30/04/2004 o. 0001 - 0033

²¹ A Bizottság 507/2006/EK rendelete (2006. március 29.) a 726/2004/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet hatálya alá tartozó, emberi felhasználásra szánt gyógyszerkészítmények forgalomba hozatalának feltételekhez kötött engedélyezéséről (EGT vonatkozású szöveg), *HL L 92., 2006.3.30., 6-9.*

mérlegelve az engedélyezés előnyösebbnek látszik.²² Az EMA az eddig elfogadott oltóanyagok mellett, négy további oltóanyag feltételes forgalombahozatali engedélyezését vizsgálja (*rolling review*), ez a Sinovac, a CureVac vakcina, a Novavax vakcina és a Sputnik V vakcina.²³

Az uniós vakcinabeszerzés mellett a tagállamok számára nyitva állt a lehetőség, hogy saját hatóságaik is engedélyezhessenek vakcinákat. Magyarország élt ezzel a lehetőséggel, és két, a közbeszéd által 'keletinek' keresztelt oltóanyagot is importált. Az Országos Gyógyszerészeti és Élelmezés-egészségügyi Intézet (OGYÉI) a 488/2020. (XI.11.) Korm.rendelet és ennek 2021. tavaszi módosításai alapján ideiglenes gyógyszer alkalmazási engedélyt adott ki az orosz Sputnik V²⁴ és a kínai Sinopharm vakcinára.²⁵ A magyar külön beszerzések következtében a magyarországi lakosok egy része olyan oltásokkal lettek beoltva, amelyet az EMA nem hagyott jóvá.

Az EMA és a tagállami hatóságok mellett a WHO is vizsgálja az oltóanyagokat, és ajánlást ad ki a különböző oltóanyagok használatáról. A WHO által ajánlott oltások a COVAX programban felhasználhatók. A WHO eddig a következő oltóanyagokat engedélyezte: Pfizer-BioNTech vakcina, Moderna vakcina, Sinopharm vakcina, Sputnik V vakcina, AstraZeneca/Oxford vakcinák, Janssen vakcina, Sinovac vakcina.²⁶

4. Az uniós digitális Covid-igazolvány bevezetése

A vakcinák megjelenése miatt szükségessé vált az uniós szintű fellépés, annak érdekében, hogy a beoltott személyek további korlátozások nélkül térhessenek vissza a szabad mozgáshoz. 2021. március 17-én az Európai Bizottság jogalkotási javaslatot terjesztett elő az uniós digitális igazolvány közös kereteinek létrehozására.²⁷ Az uniós digitális igazolvány egyfajta „vakcina-útlevélként” kívánja a szabad mozgás korlátait praktikus feloldani. Az uniós digitális igazolvány interoperábilis igazolvány, amely azt jelenti, hogy valamely tagállam ellenőrzési rendszere képes egy másik tagállam által

²² A Bizottság 507/2006/EK rendelete (2006. március 29.) a 726/2004/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet hatálya alá tartozó, emberi felhasználásra szánt gyógyszerkészítmények forgalomba hozatalának feltételekhez kötött engedélyezéséről (EGT vonatkozású szöveg), *HL L 92.*, 2006.3.30., 6–9. o., 4. cikk

²³ COVID-19 vaccines: under evaluation, <https://www.ema.europa.eu/en/human-regulatory/overview/public-health-threats/coronavirus-disease-covid-19/treatments-vaccines/vaccines-covid-19/covid-19-vaccines-under-evaluation#covid-19-vaccines-under-rolling-review-section>. (2020.06.27.)

²⁴ Ideiglenes gyógyszeralkalmazási engedélyt adott ki az OGYÉI: https://ogvei.gov.hu/ideiglenes_gyogyszeralkalmazasi_engedelyt_adott_ki_az_ogvei/. (2020.06.27.)

²⁵ A veszélyhelyzeti gyógyszerbehozatalról és alkalmazás engedélyezéséről szóló határozat száma OGYÉI/5142-2/2021

²⁶ Status of COVID-19 Vaccines within WHO EUL/PQ evaluation process: https://extranet.who.int/pqweb/sites/default/files/documents/Status_COVID_VAX_02July2021.pdf.

²⁷ European Commission: Proposal for a regulation of the European Parliament and the of the Council on a framework for the issuance, verification and acceptance of interoperable certificates on vaccination, testing and recovery to facilitate free movement during the COVID-19 pandemic (Digital Green Certificate), Brussels, 17.3.2021 COM(2021) 130 final 2021/0068 (COD)

kódolt adatok használatára.²⁸ A digitális igazolvány három aligazolványt tartalmaz: (a) oltási igazolványt, (b) tesztingazolványt és (c) gyógyultsági igazolványt. Az oltási igazolvány a beadott oltás időpontját, az oltóanyag típusát és a beadott dózisok számát tartalmazza. A tesztingazolvány az elvégzett NAAT vagy gyors antigén teszt adatait tartalmazza. A gyógyultsági igazolvány igazolja, hogy a birtokosának korábban volt pozitív NAAT tesztre. A tagállamok ezeket az igazolványokat mind digitális, mind papíralapú formában kiállítják.

A rendelet az oltásokkal összefüggésben akként rendelkezik, hogy csak a 726/2004/EK rendelet értelmében forgalomba hozott, vagyis az EMA által engedélyezett oltások esetén biztosítja a szabad mozgást. E mellett a rendelet lehetővé teszi, hogy a tagállamok elfogadjanak más típusú oltóanyagokra vonatkozó igazolásokat is, amennyiben azokat a 2001/83/EK irányelv értelmében hozták tagállami forgalomba vagy amely szerepel a WHO vészhelyzeti felhasználási listáján. A rendelet azzal indokolja, hogy csak az EMA által jóváhagyott oltóanyagokat fogadják el uniós szinten, hogy csak azokban az oltásokban van uniós szintű közbizalom. A rendelet (34) preambulumbekkezdése szerint csak az EMA által végzett központosított eljárás biztosítja, hogy valamennyi tagállam megbízhat az oltáshoz használt tételek hatásosságában és biztonságosságában. E mellett a rendelet, ugyanebben a preambulumbekkezdésben arra ösztönzi a tagállamokat, hogy a WHO által vészhelyzeti felhasználási engedélyt kapott gyógyszereket külön fogadják el a tagállamok. Azok a magyarországi polgárok, akik Sputnik V vagy Sinopharm oltást kaptak, kívül esnek az EMA-engedélyezett oltási körön, így számukra az uniós digitális igazolvány nem jelent megoldást a szabad mozgás visszaállításában. A magyar külpolitikáért felelős miniszter a 203/2021. (IV. 29.) Korm.rendelet felhatalmazása alapján tárgyalásokat folytat a magyar védeltségi igazolvány külföldi elfogadása érdekében. Ennek keretében eddig megállapodás született a szabad beutazásról Albániával, Bahreinnel, Ciprussal, a Cseh Köztársasággal, az Észak-Macedón Köztársasággal, Grúziával, a Kazah Köztársasággal, Marokkóval Moldovával, Mongóliával, Montenegróval, a Szerb Köztársasággal, Szlovákiával, Szlovéniával, Törökországgal és Ukrajnával.²⁹

A tesztingazolvány alapjául két típusú teszt szolgálhat: egyrészt a NAAT teszt, amelyet általánosan PCR tesztként ismerünk a köznyelvben, másrészt az antigén gyorseszteszt. A NAAT tesztek a SARS-CoV-2 ribonukleinsav jelenlétét mutatják ki, míg az antigén gyorsesztesztek a vírusfehérje kimutatásán alapszanak. Ezeken a teszteken kívül az antitest-tesztek ismertek. Az antitest-teszt olyan laboratóriumi vizsgálat, amelynek célja annak kimutatása, hogy egy személy szervezete termel-e antitesteket a koronavírus ellen, jelezve ezáltal, hogy a teszt birtokosa ki volt téve a SARS-CoV-2-nek. Az antitest-teszt mind a fertőzöttségen való átesést, mind az oltás eredményességét kimutathatja. Az antitest-tesztek nem képezik részét a tesztingazolványnak, így pozitív antitest-teszt eredmény az uniós rendelet értelmében nem jogosít fel a szabad mozgás gyakorlására. Ez különösen problémás a nem EMA-engedélyezett oltásokat kapott

²⁸ 2. cikk

²⁹ <https://konzuliszolgalat.kormany.hu/utazas-a-vedettsegi-igazolvannyal>. (2020.06.27.)

személyek esetében, mivel ezek a személyek esnek attól a bizonyítási lehetőségtől, hogy a beadott oltás esetükben eredményes volt. Ennek megfelelően a nem EMA-engedélyezett oltást kapott személyek esetében továbbra is szükség lehet határátlépéskor a NAAT vagy a gyors antigén-teszt elvégzésére vagy esetleg karanténba vonulásra.

A gyógyultsági igazolványt legkorábban 11 nappal azt követően állítják ki a tagállamok, hogy az adott személyen első alkalommal végeztek pozitív eredményű NAAT-tesztet. Az Európai Betegségmegelőzési és Járványvédelmi Központ (ECDC) szerint a legújabb bizonyítékok azt mutatják, hogy annak ellenére, hogy a tünetek megjelenésétől számított tíz és húsz nap között a SARS-CoV-2 életképes volt, meggyőző epidemiológiai vizsgálatok nem mutatták ki a SARS-CoV-2 továbbadását a tizedik nap után. A (48) preambulumbekzdés értelmében a gyógyultsági igazolvány legfeljebb 180 napig lehet érvényes.

A rendelet felhatalmazza a Bizottságot, hogy szükség esetén jogi aktus elfogadásával módosítsa a rendeletet, hogy a gyógyultságot pozitív antigén-teszttel, illetve antitest-teszttel is lehessen bizonyítani. Az uniós jogalkotó tehát fenntartotta annak a lehetőségét, hogy a Bizottság a jövőben hitelesnek fogadja el az antitest-teszteket, amelyek megoldásként szolgálhatnak azon uniós polgárok számára, akik nem EMA-engedélyezett oltást kaptak.

Az (EU) 2021/954 rendelet értelmében tagállamok az (EU) 2021/953 rendeletben megállapított szabályokat alkalmazzák azokra a harmadik országbeli állampolgárokra, akik nem tartoznak az említett rendelet hatálya alá, de akik jogszerűen tartózkodnak vagy rendelkeznek lakóhellyel a területükön, és akik az uniós joggal összhangban jogosultak más tagállamokba utazni. Tehát a tagállamok területén jogszerűen tartózkodó harmadik ország állampolgáira ugyanazok a szabályok vonatkoznak a digitális Covid-igazolvány szempontjából, mint az uniós polgárokra.

5. A rendelet jogalapja és az uniós jogrend

A megalkotott rendeletet rekordsebességgel, mindössze két hónap alatt fogadta el az uniós jogalkotó.³⁰ A rendelet jogalapját az EUMSZ 21. cikke adja, ennek értelmében a Szerződésekben és a végrehajtásukra hozott intézkedésekben megállapított korlátozásokkal és feltételekkel minden uniós polgárnak joga van a tagállamok területén való szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz. Ha az Unió fellépése szükségesnek bizonyul ahhoz, hogy a szabad mozgáshoz való jog megvalósuljon, akkor e jogok gyakorlásának megkönnyítése érdekében az Európai Parlament és a Tanács rendes jogalkotási eljárás keretében rendelkezéseket fogadhat el.

³⁰ EU Digital COVID Certificate: EU Gateway goes live with seven countries one month ahead of deadline: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_21_2721. (2020.06.27.)

A konkrét jogalap – EUMSZ 21. cikk – és a rendes jogalkotási eljárás szabályai mellett számos egyéb rendelkezés szabályozza az uniós jogalkotás követelményeit. Az egyik legfontosabb ilyen követelmény a jogállamiság elvének érvényesülése. Az Európai Unió a jogállamiság (*rule of law*) követelményét köteles minden intézkedés során figyelembe venni. A jogállamiság követelménye az uniós intézményekre vonatkoztatva elsősorban azt jelenti, hogy minden foganatosított intézkedésnek összhangban kell lennie a Szerződésekkel és az Európai Unió Alapjogi Chartájával. Ennek megfelelően az Európai Unió Bírósága az EUMSZ 263. cikke alapján vizsgálhatja a jogalkotási aktusok jogszerűségét. Az Európai Unió Bírósága ebben a szerepében egyfajta alkotmánybíróságnak jár el.³¹ Az Európai Unió Bírósága ezzel a szerepkörével összefüggésben leszögezte, hogy az Európai Unió intézményei nem kerülhetik el, hogy intézkedéseik minden esetben az uniós joggal összhangban legyenek.³² A Bíróság állandó ítélkezési gyakorlata szerint az Unió olyan jogi unió („*a union based on the rule of law*”), amelyben az intézmények minden aktusa felülvizsgálat alá esik a tekintetben, hogy az a Szerződésekkel, az általános jogelvekkel, valamint az alapvető jogokkal összeegyeztethető-e.³³ Ennek megfelelően a digitális Covid-igazolvány rendeletnek is meg kell felelnie az uniós jogrend által lefektetett alapelveknek. Az elsődleges jogból különösen három alapelvet érint az elfogadott rendelet: (a) a polgárok szabad mozgásának elve; (b) egyenlő bánásmód elve; (c) indokolási kötelezettség elve. Az elemzés további része ennek a három alapelvnek az érvényesülését fogja vizsgálni a Covid-igazolvánnyal és az uniós jogalkotó kötelezettségeivel összefüggésben.

Az uniós polgárok szabad mozgáshoz való jogát számos helyen rögzíti az uniós elsődleges jog. Ahogy idéztem, az EUMSZ 20. és 21. cikke rögzíti, hogy minden uniós polgárnak joga van az Unió területén belüli szabad mozgáshoz. A DGC irányelv³⁴, másodlagos jogként, rendezi a szabad mozgáshoz való jog gyakorlásának feltételeit és részletszabályait. E mellett az Európai Unió Alapjogi Chartájának 45. cikke is alapjogként foglalja magába a szabad mozgáshoz való jogot. Az EUMSZ 21. cikkében biztosított jogalkotási jogalap nem csupán felhatalmazza az uniós jogalkotót arra, hogy jogi aktusokat fogadjon el a szabad mozgás akadályainak elhárítása érdekében, hanem egyben kötelezettséget is ró az uniós jogalkotóra annak érdekében, hogy az uniós polgárokat megillető szabad mozgáshoz való jog minél szélesebb körben érvényesüljön. Az EUMSZ 21. cikkének szövegéből következik, hogy az uniós jogalkotónak *mindent* meg kell tennie annak érdekében, hogy a szabad mozgást minél szélesebb körben biztosítsa *minden* uniós polgár számára. Az uniós jogalkotónak az EUMSZ 21. cikke

³¹ Albors-Llorens 2021.

³² C-294/83 Parti écologiste „Les Verts” k. Európai Parlament, ECLI:EU:C:1986:166

³³ C-362/14 Schrems, ECLI:EU:C:2015:650, para 60

³⁴ Az Európai Parlament és a Tanács 2004/38/EK irányelve, (2004. április 29.), az Unió polgárainak és családtagjaiknak a tagállamok területén történő szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogáról, valamint az 1612/68/EGK rendelet módosításáról, továbbá a 64/221/EGK, a 68/360/EGK, a 72/194/EGK, a 73/148/EGK, a 75/34/EGK, a 75/35/EGK, a 90/364/EGK, a 90/365/EGK és a 93/96/EGK irányelvet hatályon kívül helyezéséről, (HL L 229, 29.6.2004, p.35)

alapján tehát figyelembe kellett volna venni érdemben a nem EMA-jóváhagyott oltást kapott személyek helyzetét.

Az egyenlő bánásmód elve az egyik legkorábban elismert alappillére az uniós jogrendnek. A Bíróság volt az első olyan intézmény, amely az egyenlő bánásmód követelményét közösségi alapértékként jegyezte,³⁵ és az 1979. évi *Überschar* ítéletben már a közösségi jog általános elveként hivatkozik rá.³⁶ A ma hatályos uniós joganyag számtalan helyen tartalmazza ezt az alapelvet: helye van a Szerződésekben, az Alapjogi Chartában és a másodlagos joganyagban is, a különböző rendelkezések mind kiegészítik egymást. Az Alapjogi Charta egy teljes fejezetet szentel az egyenlő bánásmód érvényesülésének. A Charta 20. cikke ernyő rendelkezésként, általános elvként követeli meg az egyenlő bánásmód érvényre juttatását: „*a törvény előtt mindenki egyenlő*”. A szakirodalom alapján a Charta 20. cikke megfeleltethető a bírósági gyakorlatban kidolgozott egyenlő bánásmód általános elvével.³⁷

Az egyenlő bánásmód érvényesülésének jogi tesztje a Charta hatályba lépése ellenére a bíróság eredeti, „standard” tesztje maradt. A Charta 52. cikke meghatározza, hogy a Chartában foglalt jogokat miként lehet jogszerűen korlátozni. E szerint a Chartában elismert jogok és szabadságok gyakorlása csak a törvény által, és e jogok lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható. Az arányosság elvére figyelemmel, korlátozásukra csak akkor és annyiban kerülhet sor, ha és amennyiben az elengedhetetlen és ténylegesen az Unió által elismert általános érdekű célkitűzéseket vagy mások jogainak és szabadságainak védelmét szolgálja.³⁸ A Charta által elismert, a Szerződések egyes rendelkezéseiben szabályozott jogok csak az ott meghatározott feltételek és korlátozások mellett gyakorolhatók.³⁹ A Charta ezen 52. cikkének alkalmazása helyett a Bíróság megmaradt a korábbi joggyakorlatában kidolgozott tesztnél. A standard teszt szerint az egyenlő bánásmód elve azt követeli meg, hogy „*az összehasonlítható helyzeteket ne kezeljék eltérő módon, és a különböző helyzeteket ne kezeljék egyenlő módon, hacsak ez a különbségtétel objektív módon nem igazolható*”.⁴⁰ A Glatzel ügyben a Bíróság a következőképpen „rendezte” a Charta 52. cikkének és a standard teszt kapcsolatát: „*A Charta 20. cikkében foglalt egyenlő bánásmód elve az uniós jog alapelvének minősül, amelynek egyik sajátos kifejeződése a Charta 21. cikkének (1) bekezdésében foglalt hátrányos megkülönböztetés tilalmának elve. A Bíróság állandó ítélezési gyakorlata szerint ez az alapelv a Charta 52. cikke (1) bekezdésének megfelelően megköveteli az uniós jogalkotótól, hogy az összehasonlítható helyzeteket ne kezelje eltérő módon, és a különböző helyzeteket ne kezelje egyenlő módon, hacsak ez a különbségtétel objektív módon nem igazolható.*” A Bíróság hozzátette, hogy az eltérő bánásmód akkor igazolható, ha objektív és észszerű megfontolásokon alapul, azaz kapcsolatban áll a szóban forgó szabályozás által

³⁵ Muir, E. 2019., Blutman 2013. 550.

³⁶ 810/79 Peter *Überschar* v Bundesversicherungsanstalt für Angestellte(1980) EBHT 2747, 16.

³⁷ Muir, E. 2019. 281.

³⁸ Az Európai Unió Alapjogi Chartája (2016/C 202/02) 52. cikk (1) bekezdés

³⁹ Az Európai Unió Alapjogi Chartája (2016/C 202/02) 52. cikk (2) bekezdés

⁴⁰ C-550/07 *Akzo Nobel Chemicals* és *Akros Chemicals* k. Bizottság, EU:C:2010:512, 54-55.

jogszerűen elérni kívánt céllal, illetve arányos az ezen bánásmód által elérni kívánt céllal.⁴¹ Mindezek alapján az egyenlő bánásmód érvényesülésének vizsgálatakor a standard formulát kell a vizsgálat alapjául venni a Charta 52. cikkében leírtak helyett.

Azon az állásponton vagyok, hogy az EUMSZ 21. cikke alapján az uniós jogalkotónak minden uniós polgár helyzetét figyelembe kellett volna venni, és hogy a nem EMA-engedélyezett oltásokat kapott uniós polgárok összehasonlítható helyzetben vannak azokkal a polgárokkal, akik EMA-engedélyezett oltásokat kaptak. Minderre tekintettel az uniós jogalkotónak meg kellett volna indokolnia a különbségtétel észszerű indokát. A különbségtétel észszerű indokának ismertetését nem csak az egyenlő bánásmód követelménye kívánta volna meg, de az indokoláshoz való alapjog is megköveteli annak betartását az uniós jogalkotó részéről.

Az indokolási kötelezettséget mind az EUMSZ 296. cikke, mind az Alapjogi Charta 45 cikke előírja. Az EUMSZ 296. cikke szerint a jogi aktusoknak indokolást kell tartalmazniuk, és azokban utalni kell minden olyan javaslatra, kezdeményezésre, ajánlásra, kérésre vagy véleményre, amelyet a Szerződések előírnak. A Charta 41. cikke a „megfelelő ügyintézéshez való jog” alatt írja elő az indokolási kötelezettséget. A rendelkezés értelmében a megfelelő ügyintézéshez való jog magában foglalja „az igazgatási szervek azon kötelezettségét, hogy döntéseiket indokolják”. A Bíróság állandó joggyakorlata szerint „indokolási kötelezettség előírja, hogy valamennyi érintett jogi aktusnak tartalmaznia kell azon indokok leírását, amelyek az intézményt a jogi aktus elfogadására készítették úgy, hogy a Bíróság felülvizsgálatot gyakorolhasson, és mind a tagállamok, mind az érintett harmadik személyek megismerhessék azokat a körülményeket, amelyek között a közösségi intézmények a Szerződést alkalmazták.”⁴² A C-41/93 ügyben a Bíróság azért érvénytelenített egy bizottsági döntést, mert az nem indokolta meg tényszerűen, miért engedélyezte Németország számára bizonyos áruk szabad mozgásának a korlátozását. A Bíróság szerint a szabad mozgás korlátozásakor különösen fontos, hogy ellenőrizhető legyen a korlátozás indoka, mivel a Szerződések elsődleges céljának érvényesülése forog kockán ezekben az esetekben.⁴³ *Ingrid Opdebeck* és *Stephanie De Somer* összehasonlító jogi munkája alapján a szűk időkeret és a sürgősség sem szolgálhat az indokolási kötelezettség figyelmen kívül hagyásához az uniós jogban.⁴⁴

Az uniós jogalkotó nem indokolta meg tudományosan, miért csak az EMA-engedélyezett oltások jelentenek engedményt a szabad mozgáshoz való jog korlátai alól, ezen kívül azt sem indokolta meg tudományosan, hogy a nem EMA-jóváhagyott oltást kapott polgárok miért nem igazolhatják védettségüket antitest-tesztekkel. Az uniós jogalkotót azért terhelte indokolási kötelezettség a rendelet megalkotásakor, mert az

⁴¹ C-356/12 Glatzel, ECLI:EU:C:2014:350, 43.

⁴² C-41/93. sz., Franciaország kontra Bizottság ügyben 1994. május 17-én hozott ítélet [EBHT 1994., I-1829. o.] 34., C-370/07 Európai Közösségek Bizottsága k. Európai Unió Tanács, ECLI:EU:C:2009:590, 37.

⁴³ C-41/93. sz., Franciaország kontra Bizottság ügyben 1994. május 17-én hozott ítélet [EBHT 1994., I-1829. o.]

⁴⁴ Ingrid Opdebeck, Stéphanie De Somer 2016.

EUMSZ 21. cikke értelmében minden szükséges intézkedést meg kell hoznia a szabad mozgás biztosítása érdekében, másrészt az egyenlő bánásmód követelményének sérelme is észszerű indokolást követel meg. Indokolás hiányában a polgári és bírósági ellenőrzés is megnehezül, hacsak nem ellehetetlenül, ez pedig megkérdőjelezi jogi aktus elsődleges jognak való megfelelését.

6. Gondolatok az oltások elismerésének EMA engedélyhez kötéséről

A rendelet azzal indokolja az oltások elfogadásának EMA-engedélyhez kötését, hogy azokban van a tagállamokban közbizalom. A rendelet (34) preambulumbekzdése szerint csak az EMA által végzett, központosított és harmonizált vizsgálat biztosítja, hogy a tagállamok megbízhatnak egy oltóanyag hatásosságában és biztonságosságában. Sem az uniós jogalkotó a rendelet elfogadásakor, sem a Bizottság a javaslat kidolgozásakor nem tett közzé arra vonatkozó adatot, hogy vizsgálta volna a tagállamok által használt oltások hatásosságát.

Az EMA engedélyezési eljárása komplex eljárás, amelyben az EMA az adott gyógyszer, illetve oltás előnyeit a felmerülő kockázatokkal szemben mérlegeli.⁴⁵ Ha a rendelkezésre álló adatok alapján az EMA arra a következtetésre jut, hogy az esetleges kockázatokat felülírják az oltással elérhető előnyök, akkor az oltás alkalmazását ajánlani fogja. A tagállami engedélyezésen átesett oltások esetén ez a fajta mérlegelés már feleslegesnek tűnik, hiszen a beadást követően az egyénre nézve a kockázatok már beálltak, így az egyetlen szempont az oltások hatásosságának vizsgálata kellene, hogy legyen.

Ezen kívül az EMA engedélyezési eljárást a gyógyszergyártó vállalatok kezdeményezik.⁴⁶ Ennek megfelelően, ha egy gyógyszergyártó úgy dönt, bármilyen politikai vagy gazdasági okból, hogy nem kezdeményez az EMA-nál engedélyezési eljárást, akkor az adott termék sosem lesz EMA-elfogadott termék. A személyek szabad mozgáshoz való alapjogát nem szabadna ilyen esetleges gazdasági döntéseknek kitenni.

Felhasznált irodalom

Albors-Llorens, A. (2012): Remedies Against the EU Institutions after Lisbon: An Era of Opportunity? *The Cambridge Law Journal*, 71(3), 507-536. Retrieved May 3, 2021, from <http://www.jstor.org/stable/41819928>. (2020.06.27.)

Blutman László (2013): *Az Európai Unió Joga a gyakorlatban*. HVG ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft. 550.

⁴⁵ A Bizottság 507/2006/EK rendelete (2006. március 29.) a 726/2004/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet hatálya alá tartozó, emberi felhasználásra szánt gyógyszerkészítmények forgalomba hozatalának feltételekhez kötött engedélyezéséről (EGT vonatkozású szöveg), *HL L 92.*, 2006.3.30., 6-9.

⁴⁶ Uo.

Catherine Barnard: *The Substantive Law of the EU*. 6th edn, Oxford, Oxford University Press, 2019

Dora Kostakopoulou: 1 February 2021, *The Configuration of Citizenship in (post-) Covid-19 EU: Thoughts on the EU Citizenship Report 2020*: <https://europeanlawblog.eu/2021/02/01/the-configuration-of-citizenship-in-post-covid-19-eu-thoughts-on-the-eu-citizenship-report-2020/>

Alexander Hoogenboom: *In Search of a Rationale for the EU Citizenship Jurisprudence*, *Oxford Journal of Legal Studies*, Vol. 35, No. 2 (Summer 2015), pp. 301-324, <https://www.jstor.org/stable/24563045>, Accessed: 21-04-2021 10:36 UTC

Iris Goldner Lang (2021): „Laws of Fear” in the EU: The Precautionary Principle and Public Health Restrictions to Free Movement of Persons in the Time of Covid-19, *European Journal of Risk Regulation*

Muir, E. (2019): *The Essence of the Fundamental Right to Equal Treatment: Back to the Origins*. *German Law Journal*, 20(6), 817-839. doi:10.1017/glj.2019.64

Tanya Yaneva (2007): *Borderlines of Union Citizenship*. 34 *Legal Issues of Econ. Integration* 407

THE FREE MOVEMENT OF PEOPLE IN THE EUROPEAN UNION AND COVID-19 VACCINES

This paper examines the EU Digital COVID Certificate regulation. The Digital COVID certificate's goal is to reintroduce the free movement of EU citizens. The Certificate contains information about the vaccination and immunization against Covid-19. The regulation applies only to vaccines approved by the EMA. In Hungary, besides the vaccines authorized by the EMA, two other vaccines had also been authorized for emergency use. This paper assesses the newly enacted regulation in the light of the principle of free movement of people, the principle of equal treatment and the duty to give reasons.

MÉSZÁROS ÁRPÁD

Nemzetközi Magánjogi és Európai Gazdasági Jogi Tanszék

Témavezető: dr. Gellérné dr. Lukács Éva PhD, egyetemi adjunktus

A BREXIT HATÁSA A TAGÁLLAMI KÉTOLDALÚ SZOCIÁLIS BIZTONSÁGI EGYEZMÉNYEK MEGKÖTÉSÉRE

1. Bevezetés és problémafelvetés

2020. december 24-én az Európai Unió (EU) és az Egyesült Királyság megállapodásra jutott az EU és az Egyesült Királyság közötti kereskedelmi és együttműködési megállapodásról¹. E megállapodás hatálya a szociális biztonság tekintetében kiterjed minden olyan, a mobilitással érintett személyek határokon átnyúló helyzetére, amelyet 2021. január 1-jén és azt követően kezdeményeznek. A 2021. január 1-je előtt megkezdettnek tekinthető valamennyi határokon átnyúló helyzetre az EU és az Egyesült Királyság közötti kilépési megállapodás² vonatkozik.

A két Megállapodás rendelkezései a következő évtizedekre egy összetett, már most láthatóan sok értelmezést igénylő rendszert léptettek életbe. A mobilitással érintett személyek szociális biztonsági védelmét biztosító brit és tagállami intézményrendszerek együttműködése és szabályozott koordinációs mechanizmusai tekintetében két jól elkülöníthető védelmi szint jött létre.

Másrésről a BREXIT mint folyamat – különösen a megállapodás nélküli kilépésre való felkészülés, és az annak következtében létrejövő szabályrendszer tekintetében – olyan, az EU-n belüli EU intézményi és tagállami hatásköröket érintő fókuszpontokra is rávilágított, amelyek az elmúlt évtizedekben sokkal kisebb hangsúlyt kaptak. A BREXIT különösen az EU és a tagállamai által a harmadik államokkal létrehozandó kétoldalú szociális biztonsági egyezmények jövőbeni szerepe, szabályozási területei és a hatáskörök tekintetében vetett fel gyakorlati oldalról is számos előre nem látott kérdést. A tanulmány ezekre figyelemmel az uniós jogfejlődés egy speciális szeletére és a tagállami mozgásteretek gyakorlati szűkülésére kíván rávilágítani.

¹ Kereskedelmi és Együttműködési Megállapodás egyrésről az Európai Unió és az Európai Atomenergia-Közösség, és másrésről Nagy-Britannia és Észak Írország Egyesült Királysága között – Az Európai Unió Hivatalos lapja L 444/14-1463 (HU) 2020.12.31. (a továbbiakban: Együttműködési Megállapodás).

² Megállapodás a Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királyságának az Európai Unióból és az Európai Atomenergia-közösségből történő kilépéséről - Az Európai Unió Hivatalos lapja L 29/7-187 (HU) 2020.1.31. (a továbbiakban: Kilépési Megállapodás)

2. A mobilitással érintett személyi körre vonatkozó két BREXIT megállapodás rövid bemutatása a szociális biztonsági koordinációs szabályok szemszögéből

Az Európai Gazdasági Térségben a személyek szabad mozgásának alapelve sarokköve a világ talán legfejlettebb szociális biztonsági koordinációs mechanizmusa működtetésének. Az uniós jog fejlődésének kiemelt jelentőségű aspektusa, hogy a négy alapszabadság – és különösen a munkavállalók, majd általában a személyek szabad mozgása – gyakorlati megvalósítása érdekében az úgynevezett szociális biztonsági koordinációs szabályok³ a lehető legmagasabb szintű védelmet biztosítják. Ehhez alapvető jelentőségű, hogy az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés a mozgásszabadság rögzítése és annak védelme mellett külön rendelkezik az uniós munkavállalók szociális biztonsági jogainak védelméről az EUMSZ 45. cikk alapján⁴. A BREXIT-tel az Egyesült Királyság a Belső Piacból való kilépését is nagyon markánsra tette a személyek szabad mozgása alapelv teljeskörű, az az EU-n belüli standardok szerinti alkalmazásának jövőre nézve történő megszüntetésével. Ez az Egyesült Királyság és az EU közötti mobilitással érintett személyek viszonyaiban jelentős mértékben redukált szociális biztonsági szabályozórendszer felé való elmozdulást jelent.

Az Együttműködési Megállapodás igen rövid, 4 cikkessé szabályozást tartalmaz a törzsszövegében a szociális biztonsági koordinációról. Ennek alapján a felek a megállapodás mellékleteként elfogadott jegyzőkönyvnek megfelelően összehangolják szociális biztonsági rendszereiket.⁵ Ez alól értelemszerűen kivételt képeznek azok a személyek, akikre a Kilépési Megállapodás szabályait kell alkalmazni. A határon átnyúló helyzetekre vonatkozó szabály a Jegyzőkönyv alkalmazását azokra az esetekre szűkíti le, amikor egy vagy több tagállam és az Egyesült Királyság közötti mobilitásra kerül sor, kizárva minden más esetet.⁶

A mintegy 120 oldalas Jegyzőkönyv⁷ összetett norma, amely részletesen szabályozza az alkalmazandó jog meghatározására vonatkozó szabályokat, és az ellátások egyes csoportjaira vonatkozó rendelkezéseket. Ezt azonban határozottan szűkíti a tárgyi hatály meghatározásában. Az alkalmazási kör definiálja azokat a biztonsági ágakat, amelyekre alkalmazni kell a Jegyzőkönyvet, így a betegségi; az anyasági és azzal egyenértékű apasági; a rokkantsági; az öregségi; a túlélő hozzátartozói; a munkabalesetekkel és foglalkoztatási megbetegedésekkel kapcsolatos és a munkanélküli-ellátások, továbbá a haláleseti juttatások és az előnyügdíjak tartoznak a hatálya alá⁸.

³ Az Európai Parlament és a Tanács 883/2004/EK rendelete (2004. április 29.) a szociális biztonsági rendszerek koordinálásáról (a továbbiakban: 883/2004/EK rendelet), az Európai Parlament és a Tanács 987/2009/EK rendelete (2009. szeptember 16.) a szociális biztonsági rendszerek koordinálásáról szóló 883/2004/EK rendelet végrehajtására vonatkozó eljárás megállapításáról.

⁴ Részletesebben lásd Hungler et. al. 2020 75-76.

⁵ Együttműködési megállapodás Ch.SSC.1: Áttekintés – 249. o.

⁶ Együttműködési megállapodás Ch.SSC.2. 1-3 bekezdések

⁷ Együttműködési megállapodás A Szociális Biztonsági Rendszerek Koordinálásáról szóló Jegyzőkönyv (a továbbiakban SSC) 1214 – 1334 o.

⁸ SSC.3. cikk: Alkalmazási kör 1. pont a)-i) alpontok 1218 o.

Az Együttműködési Megállapodásban szereplő szociális biztonságról szóló jegyzőkönyv fenntartja azt az elvet, hogy egyszerre csak egy állam szociális biztonsági jogszabályai alkalmazandók az érintett személyekre⁹, és az alkalmazandó jog tekintetében továbbra is a *lex loci laboris* a fő rendezőelv¹⁰ a közösségi jogból is ismert (bár annál szűkebb) kivételi szabályokkal. Kiemelést érdemel azonban a kiküldetés szabálya, amely a közösségi joghoz hasonlóan 24 hónapban maximálja a kiküldetés lehetséges időtartamát, és az uniós jogi korlátok itt is megjelennek (pl felváltó kiküldetés tilalma, illetve a kiküldő munkáltató jelentős gazdasági tevékenységet kell folytasson abban az államban, ahonnan a munkavállalót kiküldi¹¹). Ez az EU jogfejlődési vívmányainak megtartásával ezen a téren jól láthatóan az erős uniós érdekérvényesítés lehetőségére mutat rá.

A Jegyzőkönyv ugyanakkor egyértelműen kizárja azokat az ellátásokat, amelyekre nem terjed ki a hatálya¹², noha ezek közül számos a közösségi jog szerint a koordináció hatálya alá tartozik, ezzel jól láthatóan egyértelművé téve a jogok területén a korábbi jogokhoz képest megvalósuló szűkítést. Ezek közül talán legfontosabbak a családi ellátások¹³.

A koordináció közösségi szociális biztonsági jogból jól ismert legfontosabb alapelvei megjelennek, így különösen az egyenlő bánásmód, az időszakok összesítése, az exportálhatóság, az ellátások halmozódása tilalmának alapelvei (SSC.5-9. cikkek). Az Együttműködési Megállapodás szabályozási rendszerének közösségi joghoz képest megszorító jellege jól lemérhető azonban a következő példán. Amíg az öregségi nyugdíjakra vonatkozik az exportálhatóság, addig nem alkalmazható ez az alapelv a rokkantsági ellátásokra és a munkanélküli és –értelemszerűen mivel azok eleve nem tartoznak a hatálya alá – a családi ellátásokra. A pénzbeli ellátásokon túl általánosságban fontos kiemelni a természetbeni egészségügyi ellátásokhoz való hozzáférés szabályozását (lásd III. cím 1. fejezet SSC.15-18. cikkek).

Az Együttműködési Megállapodás láthatóan nem éri el azt a védelmi szintet, amit az EU uniós rendeletek nyújtanak. A Jegyzőkönyvből azonosítható változások teljes hatása idővel mind jobban mérhetővé válhat a teljes intézményrendszer és az érintett személyek számára is. Jelenleg azonban értelemszerűen még a korai bizonytalanság fázisában vagyunk.

Nem segít az új szabályok áttekinthetőségén az sem, hogy a Kilépési Megállapodás¹⁴ 2020. december 31-ig tartó, általánosan mindenkinek az uniós védelmi szintet biztosító átmeneti szabályai 2021. január 1-ét követően továbbra is érvényesülnek. Párhuzamosan

⁹ Együttműködési megállapodás SSC.10. cikk

¹⁰ Együttműködési megállapodás SSC.10. cikk 3. bekezdés a) alpont)

¹¹ Együttműködési megállapodás SSC.11. cikk

¹² Együttműködési megállapodás SSC.3. cikk: Alkalmazási kör 4. pont a)-g) alpontok 1218 – 1219.

¹³ Ez várható volt arra tekintettel, hogy a kilépési folyamat társadalmi vitájának egyik meghatározó kérdése volt a családi ellátások külföldre utalása, szélesebb kontextusban pedig a szociális dömping. A családi ellátások kérdéskörének elemzéséhez lásd Jorens és Strban 2017 13. pont 275.

¹⁴ A Kilépési Megállapodás többek között szabályozta az EU és Egyesült Királyság közötti szociális biztonsági koordinációt 2020. február 1-jétől 2020. december 31-ig.

létező szabályozóként, egy létező személyi kör tekintetében továbbra is megőrzik, konzerválják a korábbi helyzetet. A szakirodalom hamar megállapította, hogy a Kilépési Megállapodás esetében olyan komplex első körös szabályozásról beszélünk, amely elsősorban a 2020. december 31-én végződő átmeneti időszak intézkedéseire vonatkozott¹⁵. A Kilépési Megállapodás lehetővé tette a határokon átnyúló helyzetben lévő személyek számára, hogy továbbra is részesüljenek a szociális biztonsági uniós rendeletek szerinti magasabb szintű védelmet biztosító rendelkezések nyújtotta jogi védőháló előnyeiből az ezt követő időszakokban is, amennyiben és ameddig helyzetük változatlan marad a mobilitást illetően. A helyzetet bonyolítja, hogy a harmadik államok polgáira már más szabályok vonatkoztak.¹⁶

A Kilépési Megállapodás alkalmazásához a mobilitással érintett személy családtagjainak nem kell személyükben mobilitással érintettné lenniük, addig megőrzik jogaikat, amíg a mobilitással érintett személy státusza fennmarad, és addig az uniós rendeleti szabályok szerint jogosultak ellátásokra. (Például az Egyesült Királyság joga alatt munkát végző, 2021. január 1-jén folyamatosan aktívnak minősülő magyar munkavállaló Magyarországon élő gyermeke továbbra is jogosult családi ellátásra, amíg a munkavállaló státusza megmarad a Kilépési Megállapodás hatálya alatt. A munkavállaló kikerülése a hatály alól azonban azonnal érinti a családtagok jogait is.)

Érdekes harmadik kivételi szabály, ami hosszú távú hatással bír, az ún. feléledési szabály. Azon személyek státusza a jövőben, akár évtizedekkel később is megváltozhat, akik nem voltak 2021. január 1-jén mobilitással érintett személyek. Bár fő szabály szerint ők nem hívhatják fel a Kilépési Megállapodás rendelkezéseit (nem tartoznak a hatálya alá), a 32. cikk mégis szabályoz kivételeket. Például, ha egy érintett személy betöltve a rá vonatkozó öregségi korhatárt és a nyugellátást az Egyesült Királyságban 2020. december 31. előtt megszerzett időszakokra jogosult igényelni, és ezt megteszi – az ellátásra valóban jogosult lévén – azt megállapítják neki, egyben bekerül a Kilépési Megállapodás hatálya alá, és az ő esetében felélednek pl. a betegségi és a családi ellátások tekintetében is az uniós jog rendelkezései.¹⁷

Mindez jelentős mértékben relativizálja azt az eredeti brit szándékot, hogy a kilépés napjával végleg lezárják az uniós jogi eszközrendszer – különösen a politikailag olyan érzékeny kérdések, mint a családi ellátások – közvetlen érvényesülésének lehetőségét¹⁸. Vershueren Robertsre¹⁹ is utalva megállapítja, hogy annak ellenére, hogy ugyanakkor a tagállamok szándéka eredetileg a koordinációs szabályok töretlen azonos szintű fenntartása volt, valójában ehelyett egy bonyolult, és jelenleg (különösen a 30., 32. cikk

¹⁵ Vershueren 2020. 1.

¹⁶ A harmadik országbeli állampolgárok esetében a 1408/71 / EGK rendelet 13-17. Cikkében foglalt szabályokat kell figyelembe venni.

¹⁷ Lásd a Kilépési Megállapodás 32. cikkének rendelkezéseit, részletesebben bemutatja a példát Vershueren 2020. 10.

¹⁸ Mindeközben az Egyesült Királyságnak lényegében nem lesz beleszólása abba, hogy a britek által is alkalmazandó közösségi jog hogyan fejlődik. Lásd: Roberts 2020. 7.

¹⁹ Vershueren 2020. 11., utal Roberts 2019. cikkére

végrehajtása tekintetében) még igen nehezen értelmezhető és egyértelműen szűkebb jogokat rögzítő megállapodás született.²⁰

Érdemes még egy gondolatot szentelni annak a ténynek, hogy mindez a folyamatosan változó (hol a személyi hatály alól kikerülő, hol az alá éppen visszakerülő) személyi kör tekintetében a Kilépési Megállapodás alkalmazására vonatkozó szabály olyan uniós jogot rendel figyelembe venni, amely a 2021. január 1-jei dátum után maga is változik. Míg a 2020. december 31. előtti valamennyi szociális biztonsági uniós jogot érintő módosítás – ideértve a releváns esetjogi döntéseket²¹ is – automatikusan EU-s jognak minősül a Kilépési Megállapodás hatálya alatt, addig a 2021. január 1-je utáni módosításokat a Kilépési Megállapodás I. melléklet II. részében kell majd listázni, mint a jövőben alkalmazandó szabályokat tartalmazó módosítást, és a hatóságoknak ezt is figyelembe kell majd venniük.²²

Az uniós jognak a változó, hosszú évtizedekre kiható jelenléte állandó koordinációs nehézségeket vetít előre a tagállamok és a brit szociális biztonsági ellátásokért felelős intézményrendszer együttműködésében.²³ Vershueren már 2020 derekán rámutatott arra, a helyzet a kilépést követően gyakorlati szempontból is nagyon bonyolult lesz. Már akkor is látható volt, hogy az Egyesült Királyság és az EU27 szociális biztonsági jogi kapcsolatait párhuzamosan egymás mellett élő, különféle rendszerek fogják szabályozni. Így a közösségi rendeletek és olyan megállapodások, amelyekben a 2020. december 31. után bekövetkező helyzetekre születnek szabályok²⁴, és ezek között az Együttműködési Megállapodás csak az egyik, ami mellett továbbra sem kizárt egyes kétoldalú kapcsolatok kérdésének napirendre kerülése.

3. A tárgyalási folyamat meghatározó mérföldkövei és lépései

A folyamat²⁵ során igen hosszú ideig lebegett a megállapodás elfogadása. Miközben általános politikai szinten mindenki egyetértett abban, hogy a BREXIT következményei nem lehetnek károsak a brit és az uniós állampolgárok helyzetére, a folyamat során a valóságban sokszor volt kétséges ennek hatékony, végrehajtható technikai megvalósítást biztosító szabályozásának az elfogadása. Már 2016-ban jól látható volt, hogy a BREXIT

²⁰ Vershueren 2020. 11.

²¹ Lásd ehhez Vershueren 2020. 14. oldalon található elemzését.

²² Lásd részletesen Vershueren 2020. 14.

²³ Vershueren 2020. 12.

²⁴ Vershueren 2020. 15.

²⁵ A kilépési folyamat mérföldkövei (lásd részletesebben Roberts 2020. 5.):

2017. június 19. kilépési tárgyalások megkezdése,

2018. február 28-án a Kilépési Megállapodás tervezete elkészült,

2018. november 25-én az Európai Tanács a Kilépési Megállapodásban azt megerősítette

2020. december 31-ig átmeneti időszakot létesít a Kilépési Megállapodás, amely időszakban az Acquis Communautaire teljes egészében hatályban marad az Egyesült Királyságban.

A sikertelen brit ratifikációkat követően az új Megállapodást 2019. október 17-ére sikerült elfogadni, és 2020. január 24-én mindkét fél aláírta. A szociális biztonság tekintetében ez az új Megállapodás is változatlan.

elkerülését célzó intézkedések²⁶, de a BREXIT maga is, érdemben vetette fel a többsebességes EU reális lehetőségét, és olyan összetett helyzetet teremtett, amelyből nagyon nehéz volt pozitívan értelmezhető jövőképet rajzolni.²⁷

A kihívások komplex jellegére mutat, hogy már a korai szakirodalom is szélesebb körben utal rá: egyáltalán nem látható tisztán, milyen szociális biztonsági jogokkal rendelkeznek majd az EU és az Egyesült Királyság között mozgó személyek a BREXIT után? Lesz-e EU27 és Egyesült Királyság közötti megállapodás, vagy régi és elavult kétoldalú megállapodásokra támaszkodnak majd a britek és a tagállamok? Kötnek-e új kétoldalú megállapodásokat a tagállamokkal egyenként?²⁸ A lehetséges jogokat tekintve számos lehetőséget vehetünk számításba (a norvég²⁹, a svájci³⁰, a török³¹, a WTO³², a kanadai³³ modellt). A britek hozzáállása azonban éppen a személyek szabad mozgása és különösen az ahhoz kapcsolódó szociális jogok kérdéskörében mindig is nagyon konzervatív, ha nem éppen destruktív volt az EU-ban. Ez kétségessé tette valamely modell „átvételét”.³⁴

Nyilvánvaló volt, hogy meg kell találni a megfelelő megoldásokat³⁵, mivel az emberek csak a BREXIT miatt nem hagynak fel az országok közötti mobilitással. Ezért is érthető, hogy a tétován tapogatózó – bár elsőre természetesnek tűnő – kétoldalú szemlélettel a Bizottság szinte az első pillanattól fogva szembehelyezkedett. Az állampolgárok megszerzett jogai védelme érdekében az Európai Bizottság mindvégig komoly vezető szerepet játszott abban, hogy az EU minden eshetőségre – különösen a megállapodás nélküli kilépés esetére – felkészüljön.

Ennek érdekében a Bizottság, a tagállamok érdekérvényesítését szigorú keretek között tartva, vezényelte végig ezt a folyamatot³⁶. A közös érdekekre helyezve a

²⁶ Lásd részletesebben Gellérné-Lukács É.–Töttös Á.–Illés S. 2016. 423.

²⁷ lásd részletesebben Gellérné-Lukács É.–Töttös Á.–Illés S. 2016. 429-430.

²⁸ Gellérné-Lukács É.–Töttös Á.–Illés S. 2016. 429. ; Strban 2017. 169.

²⁹ Jorens-Strban 2017. 282.

³⁰ Jorens-Strban 2017. 286.

³¹ Jorens-Strban 2017. 294.

³² Jorens-Strban 2017. 294.

³³ Jorens-Strban 2017. 297.

³⁴ 1989-ben éppen az Egyesült Királyság kivülmaradása miatt csak 11 állam által ünnepélyes nyilatkozatként fogadták el a Munkavállalók Alapvető Szociális Jogainak Közösségi Chartája (azaz nem vált a közösségi jog részévé), majd Nagy-Britannia ugyanígy nem fogadta el a Szociálpolitikai megállapodást sem. Lásd ehhez: Hungler – Gellérné – Petrovics – Dudás 2020. 28., vagy a harmadik államok polgárainak EU-n belüli mozgására alkalmazandó jogszabályok különutas megítélését: Jorens-Strban 2017. 298.

³⁵ Aminek első lépcsője „Az Egyesült Királyság Európai Unión belüli helyzetének újraszabályozása” című, az Európai Tanács 2016. február 18-19-i ülésén elfogadott következtetések elfogadása volt. Ennek egyértelmű célja a britek benntartása, és a népszavazást kiváltó közvetlen okok (részben a szociális dömping) kezelése lett volna. (Lásd: Az Európai Unió Hivatalos Lapja CI 69/1 23.2.2016). Elemzéséhez és lehetséges hatásaihoz lásd Gellérné-Lukács É. – Töttös Á. – Illés S. 2016. 423-424. Ezt a népszavazás eredménye feleslegessé tette. (Lásd uo. és Jorens-Strban 2017. 275.)

³⁶ A Kilépési Megállapodás szociális biztonsági koordinációs eleméről folytatott döntéselőkészítő tárgyalásokat a Bizottság nagyon gyors ütemben hajtotta végre. A Bizottság által diktált tárgyalások gyorsasága nem nagyon engedett mozgásteret érdemben befolyásolni a dokumentumot. lásd Roberts 2020. 6. Bár a BREXIT kulcsfontosságú célja az „ellenőrzés visszavétele” volt, Roberts tanulmányában megállapítja, hogy „a szociális biztonsági koordináció esetében az Egyesült Királyság ennek ellenkezőjét

hangsúlyt, az erős tárgyalási pozíció érdekében a tagállamok inkább követő attitűddel vettek részt ebben a folyamatban.³⁷ Ez a folyamat számos fordulat után, az egyes országok közötti kétoldalú kapcsolatok meglehetősen bevett kezelésének, azaz a kétoldalú megállapodásoknak a megkötése (régi megállapodások újbóli alkalmazása) helyett³⁸ végül egy erősen központosított, uniós szintű kétoldalú megállapodás megkötéséhez vezetett.

A kétoldalú szerződésekre gyakorolt hatások tekintetében érdemes két tényezőt megvizsgálni: egyrészt a kétoldalú megállapodások nyújtotta lehetőségeket és azok korlátait, másrészt azt, hogy – mivel mindvégig foglalkozni kellett a megállapodás nélküli kilépés³⁹ reális lehetőségével, és a Bizottság e területen sem engedte ki a kezdeményezést a kezéből –, az így létrejövő jogi dokumentumok komoly hatást gyakorolhatnak a jövőbeni fejlődésre a kétoldalú szociális biztonsági koordináció területén.

3.1. A kétoldalú megállapodások megkötése vagy közösségi fellépés szükségessége

A kétoldalú megállapodások „felélesztésével”⁴⁰ újak megkötésével kapcsolatban számos pro⁴¹ és kontra érv sorakoztatható fel (utóbbiak túlsúlyával). A régi kétoldalú megállapodások a legtöbb esetben több problémát generálnának, mint amennyi valódi haszonnal járnának, és nyilvánvalóan az állampolgárok szemszögéből érthetetlen visszaesést jelentetnének a védelem szintjében (pl. a területiális elvű szabályok esetén, vagy ha összeszámítási szabályaik messze nem teljeskörűek, sokszor csak a nem

érte el a koordinációs rendeletek alakításának lehetőségeiben” (Roberts 2020.15.), és mivel az Egyesült Királyság végül megállapodással lépett ki, azok alapján több évtizedig fog működni a britek esetében is a közösségi jog, így az Egyesült Királyság „a kilépésével csupán a közösségi szabályok elfogadjává zsugorodott”. Roberts uo.

³⁷ Jól példázza ezt, hogy a Kilépési Megállapodás II. Rész III. Címhez a Bizottság gondozásában készült Útmutató dokumentumhoz (számos példával, illusztráló magyarázatokkal) lehetett ugyan tagállami észrevételeket tenni, de a Bizottság egyértelművé tette, hogy ezek csak az értelmezés elősegítésére irányulnak, tartalmi-érdemi módosításra már nem engedett teret a tagállamoknak. Lásd: Roberts 2020. 7.

³⁸ Strban utal ennek lehetőségére, mondván, hogy ezeket a megállapodásokat végül is a közösségi jog nem helyezte hatályon kívül. (Strban 2017. 179.) A Bizottság ezt másképpen látta, és végül a tagállamok elfogadták, hogy nincs meg a jogi feltételrendszer ezeknek az egyezményeknek az „automatikus feléledésére”, még megállapodás nélküli kilépés esetében sem.

³⁹ Megállapodás nélküli kilépés esetében a közösségi rendelet hatálya azonnal megszűnik a brit viszonylatban mobilitással érintett személyekre (pl. a brit nyugdíjas, aki Görögországba megy, nem használhatja többé az Európai Egészségbiztosítási Kártyát. Brit nyugdíjasok, akik Spanyolországba áttelepültek, a státuszuk változásából fakadóan jogaik elvesztését várhatták, megítélésük átkerül a 3. országbeli állampolgárokra vonatkozó nemzeti szabályok alá, és ha a nyugdíjukat nem exportálják oda, a jogszerű tartózkodáshoz szükséges megfelelő források nélkül el kell hagyniuk Spanyolországot, és így tovább.)

⁴⁰ Lásd: Strban 2017. 179.

⁴¹ Mindazonáltal lehetne pozitív hatással is a kétoldalú kapcsolatokra, amikor a két ország igényeihez sokkal jobban igazodó új egyezményt léptetnek életbe a felek, vagy akár a régi megállapodások tartalmát is hozzá lehet igazítani a modern igényekhez. Felmerülhet a kérdés, kinek is lesz ez előnyösebb, az államoknak vagy az állampolgároknak, hiszen ezek érkei nem mindig esnek egybe.

tervezett, és azon belül is csak a sürgősségi esetekre csökken a másik fél területén az egészségügyi ellátás igénybevételének joga és így tovább).

Ha az Európa Tanács modellegyezményét⁴² vesszük alapul, de ha csak a tagállamok és a csatlakozni kívánó országok között megkötendő egyezmények szabályrendszerét vizsgáljuk, ezek az újonnan megkötni javasolt egyezmények is láthatóan jelentősen szűkebbek tárgyi hatályukat tekintve (pl. nincsenek bennük a munkanélküli ellátások, de bizonyos esetekben a természetbeni egészségügyi ellátások koordinációja sem). Várhatóan nem vesznek figyelembe valamennyi közösségi rendeleti alapelvet és szabályt a rendeleti szabályozás mélységéig. Így még új szerződések megkötése esetén sem érhető el az a védelmi szint, ami a közösségi jog hatálya alatt biztosítható volt.⁴³

3.2. EU szintű lépések a megállapodás nélküli kilépés esetére

A tárgyalások folytatása mellett megfelelő jogi eszközök elfogadására volt szükség, azok kudarca esetére is. Így született egy rendelet a szociális biztonsági rendszerek koordinálása területén az Egyesült Királyságnak az Unióból való kilépését követő rendkívüli intézkedések bevezetéséről.⁴⁴ A rendelet megállapítja, hogy megállapodás nélküli kilépés esetén a szociális biztonsági rendszerek koordinálására előírt uniós szabályok 2019. március 30-ától az Egyesült Királyságra és az Egyesült Királyságban többé már nem alkalmazhatók.⁴⁵ Ennek következtében azok a személyek, akik uniós polgárként az Egyesült Királyság Unióból való kilépésének időpontját megelőzően jogszerűen gyakorolták az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 45. és 49. cikkében foglalt szabad mozgáshoz vagy szabad letelepedéshez való jogukat, az így szerzett jogokat elvesztik.⁴⁶ Annak érdekében, hogy az érintett személyek a szociális biztonsági jogosultságaikat megőrizzék, a tagállamoknak továbbra is alkalmazniuk kell a 883/2004/EK és a 987/2009/EK rendeletben megállapított szabályokat, amelyek az érintett személyek jogainak érvényre juttatásához szükségesek.⁴⁷

Ahhoz, hogy megértsük a jelentőségét ennek a szabálynak, érdemes figyelembe venni a következőket. A Bizottság (és a rendelet elfogadásával a tagállamok, a Tanács és a Parlament is) arra az álláspontra helyezkedett, hogy

⁴² Az Európa Tanács által kidolgozott és elfogadott, a tagállamok közötti szociális biztonsági egyezmény modellezésére ajánlott tervezet: <https://www.coe.int/t/dg3/sscssr/Source/ModProven.PDF> (2019.11.08.)

⁴³ A szakirodalomban már igen korán megtaláljuk ezeknek az érveknek az érdemi vizsgálatát. Lásd pl. Strban 2017. 180.; Verschueren 2017. 379.

⁴⁴ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2019/500 Rendelete (2019. március 25.) a szociális biztonsági rendszerek koordinálása területén az Egyesült Királyságnak az Unióból való kilépését követő rendkívüli intézkedések bevezetéséről (a továbbiakban: Rendelet); az Európai Unió Hivatalos Lapja 2019.3.27. L 85 I/35

⁴⁵ Rendelet Preambulum 1. pontja

⁴⁶ Rendelet Preambulum 3. pontja

⁴⁷ Rendelet Preambulum 4. pontja

- a) a „rendelet célját, nevezetesen az egyenlő bánásmód, az asszimiláció és az időszakok összesítése szociális biztonsági alapelveinek egységes egyoldalú alkalmazását a tagállamok nem tudják kielégítően megvalósítani, az Unió szintjén azonban a tagállamok válaszingázkedéseinek koordinációja révén ez jobban megvalósítható...”;
- b) „...az Unió intézkedéseket hozhat az EUSZ 5. cikkében foglalt szubsidiaritás elvének megfelelően. Az említett cikkben foglalt arányosság elvének megfelelően ez a rendelet nem lépi túl az e cél eléréséhez szükséges mértéket.”⁴⁸

Noha a rendelet 5. preambulumbekzdésének azt a tartalmát, amely a tagállami és egyesült királyságbeli intézmények közötti együttműködést biztosító intézkedések meghozatalára és a kétoldalú szerződések megkötésére való jogot „meghagyja”⁴⁹, a fenti rendelkezés egyértelműen felülírta, és a nemzeti hatásköröknek uniós hatáskörbe vonását eredményezte.

Az uniós jog elveinek egyoldalú alkalmazásában meglévő természetes tagállami korlátokat azonosítva a Bizottság arra jutott, hogy szükséges az uniós fellépés. Mivel a Rendeletet végül nem kellett alkalmazni, így a kérdés inkább csak elméleti, mégis van precedensértéke, hiszen a tagállami kétoldalú megállapodásos jogalkotás korlátaira tekintettel, uniós kézbe került egy tagállami hatáskörbe tartozó szabályozási terület. Az uniós intézmények úgy hoztak döntést, hogy a kérdéskört nem nemzetközi szerződés formájában (annak tagállami ratifikációhoz kötött rendszerével) szabályozták, hanem legalább a szuverenitás formális érintetlenségét meghagyták a tagállamoknak ezen a területen. A Tanács és a Parlament a rendes jogalkotási eljárás keretében elfogadott rendelettel – a többségi szavazási szabályokra tekintettel – egyes olyan tagállamoktól, amelyeknek ezzel kapcsolatosan voltak (lehettek volna) aggályaik, a megállapodás nélküli kilépés esetén egyértelműen tagállami hatáskörbe kerülő kérdéskörben elvonták a döntési és a normaalkotási jogot.

3.3. A tagállami lépések a megállapodás nélküli kilépés esetére

A megállapodás nélküli kilépés esetére szóló intézkedések meghozatalára nemcsak európai uniós szinten, de tagállami szinten is szükség volt. A magyar jogalkotó érdemben két törvény⁵⁰ elfogadásával tette meg a szükséges lépéseket. Ezek hátteréhez érdemes látni, hogy a Bizottság vezérelte folyamatban lényegében mindkét esetben tiltott volt az érdemi kétoldalú tárgyalás a britekkel. Persze a tájékozódás, tájékoztatás szükséges volt a kapcsolattartás keretében. Azaz arról, hogy a felek mire készülnek egy megállapodás nélküli kilépés esetén, tudniuk kellett a partnereknek. Az állampolgárokhoz saját kormányaik és azok tájékoztatása közelebb voltak, mint az EU

⁴⁸ Rendelet Preambulum, 7. pontja.

⁴⁹ Rendelet Premabulum, 5. pontja

⁵⁰ Így különösen: az egyes törvények Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királysága Európai Unióból történő rendezetlen kilépése esetére szükséges módosításáról szóló 2019. évi XV. törvény.

intézményei. Mindemellett az egyoldalú szabályokkal való felkészülés nemcsak, hogy nem tiltott, hanem éppen szükséges is volt tagállami részről.

A magyar szabályozás ezért érintette a szociális biztonság jelentős számú szabályát. Ebben a szabályozásban a magyar egyoldalú szabályok különböző szociális és társadalombiztosítási ellátások szempontjából azt az alapelvet érvényesítik, hogy a kilépés előtt megállapított ellátások továbbra is változatlanul járnak az ellátásra jogosultnak. Emellett külön ki kell emelni, hogy a nyugdíjjogosultság szempontjából a kilépés előtt szerzett biztosítási időket mind a kilépés előtt, mind az azt követően megállapításra kerülő nyugdíjak esetében el kell ismerni és be kell számítani.

Mindeközben az Egyesült Királyság is készült a legrosszabb esetre. 2019-ben több szabályozás került a törvényhozás elé, így a természetbeni ellátásokról szóló javaslat mellett⁵¹ a szociális biztonsági ellátások pénzbeli ellátásairól további négy külön törvényjavaslat is elkészült⁵². Az világos volt ugyanis a brit kormányzat számára is, hogy megállapodás nélküli kilépés esetén nem elégséges a Kilépési Törvény (Withdrawal Act 2018) azon általános rendelkezése, hogy az automatikusan hatályban tartja a kilépéskor érvényes EU-szabályozásokat és az Egyesült Királyság jogában szereplő nemzeti végrehajtási jogszabályokat. Ha az Egyesült Királyság nem hoz további jogszabályokat, a kilépéskor hatályos EU rendeletek, amelyek alkalmazása az Egyesült Királyságban az EU-tagságon alapult, és amelyek végrehajtása egyértelműen a tagállamok közötti együttműködést igényelte, a gyakorlatban végrehajthatatlanná váltak volna a tagállamok viszonyossága nélkül. Ez például az egészségügyi ellátásban érintett állampolgárok, a betegek számára messze nem egyértelmű, zavaros helyzetet teremtett volna a jogaikat és jogosultságaikat illetően.⁵³ De ugyanez a helyzet a nyugellátások és más pénzbeli ellátások területén is előállt volna.

Minderre tekintettel az Egyesült Királyság mind erősebben kereste a reciprocitásnak, a tagállamok együttműködését biztosító megoldásoknak a lehetőségét. Ezt a brit diplomácia kétoldalú kapcsolatrendszerben látta volna hatékonynak kezelni arra az esetre, ha az EU-brit megállapodások nem jönnek létre. Ebben azonban az uniós és a tagállami érdekek miatt nem talált érdemben partnerre a tagállamokban.

4. Lehetséges hatásgyakorlás mérlegelése a hagyományos kétoldalú megállapodásokra és az EU kétoldalú megállapodásrendszerére

Az uniós jognak a szociális biztonság területén hagyományosan nemzeti hatáskörbe tartozó kétoldalú szerződésekre gyakorolt mind erőteljesebb és közvetlenebb hatását

⁵¹ Lásd Explanatory Memorandum to the Social Security Coordination (Reciprocal Healthcare) (Amendment ETC) (EU Exit) Regulations 2019 2019 No. [XXXX] (a továbbiakban: EM) 2.2 és 6.1. pontja

⁵² lásd EM 6.1. pontja

⁵³ lásd EM 7.1. és 7.2. pontja

figyelembe véve értelemszerűen merül fel a kérdés, milyen fejlődési irányok várhatóak a BREXIT gyakorlati tapasztalatainak fényében.

4.1. A megállapodás nélküli kilépésre való felkészülés jogi eszközeinek hatásai

Mivel az Európai Unió és az Egyesült Királyság egyezsége jutott, a megállapodás nélküli kilépés esetére kialakított szabályozók lényegében csak elvi biztosítékkal szolgáltak. Így élesben való alkalmazásuk kérdéseit már nem lehet felmérni, azonban érvényes jogi eszközök formáját öltve többféle hatásgyakorlásra mégis alkalmasak lehetnek ezek az intézkedések. Így különösen

- a) a jövőre nézve megteremthetik a nemzeti unilaterális szabályok fejlesztésének lehetőségét, azaz a jelenlegi harmadik ország állampolgáira egyezmény nélkül alkalmazandó nemzeti szabályozásoknál jóval szélesebb körű jogok biztosítását;
- b) növelték a tagállami hatóságok nyitottságát a reciprocitás elvének gyakorlati alkalmazására;
- c) a tagállami döntéshozók számára is egyértelműen rámutattak arra, hogy a szegmentált kétoldalú kapcsolatrendezés helyett az uniós szintű fellépés és szabályozás adhat nagyobb biztonságot az állampolgárok számára, és
- d) ennek lehetnek egyoldalú uniós szabályozási eszközei.

4.2. A kilépés kapcsán létrejött megállapodások hatásai

A létrejött együttműködési megállapodás új modelljét jelenti a személyek szabad mozgása elv érvényesülését nem biztosító, ugyanakkor jelentős mértékű szociális biztonsági védelmet adó gazdasági együttműködéseknek.

Igaz ez még mindig kevesebb jogot ad, mint a Kilépési Megállapodás. Ugyanakkor egy EU tagságra nem törekvő állam esetében ilyen szintű együttműködés kialakítása a jövőben sem reális (ezek a szabályok csak azzal igazolhatóak, hogy az Egyesült Királyság tagsága idején megszerzett állampolgári jogok nem veszhetnek el.)

Az igaz, hogy a Kilépési Megállapodás és az Együttműködési Megállapodás vonatkozó rendelkezései a következő évtizedekre egy összetett, már most láthatóan sok értelmezést igénylő rendszert léptettek életbe. Azonban ennek a szabályozó rendszernek az alkalmazása és alkalmazhatósága (amit persze az idő mutat majd meg) új kiindulási alapot is adhat mind a tagállami döntéshozók, mind az EU döntéshozó szervei számára ahhoz, hogy be lehessen bizonyítani: nem csak az EGT-vel és Svájcjal fennálló kapcsolatrendszerben van lehetőség napirendre tűzni a mobilitást támogató EU szintű szociális biztonsági koordinációs szabályozást.

Érdekes precedenst teremthet, hogy a szabályrendszer legalább két jól elkülöníthető védelmi szintet biztosít párhuzamosan, amelyek természetüknél fogva még át is járhatóak valamennyire (a „feléledés” lehetőségével). Ennek a kettősségnek a

tapasztalatai mindenképpen új dimenziókat nyithatnak a jövőbeni szabályozások kialakításában.

Végül, ha összességében sikerként élik meg a tagállamok – és a gazdasági szereplők – a 2021. január 1-jét követő megállapodásos rezsimet, és a COVID utáni időszak gazdasági érdekei ezt szükségessé teszik, a BREXIT és a létrejövő megállapodások a jövőben képesek lehetnek e tekintetben – azaz az EU fellépés felé – elmozdítani a fejlődési irányokat, legalább bizonyos relációk esetében. Nyilvánvalóan erőteljesen partnerfüggő, de az egyértelmű, hogy a belső piaci integráció nélkül is kialakítható az eddig meglévőknél magasabb védelmi szint, ha az EU döntéshozói elkötelezettek emellett.

5. Összefoglaló, következtetések

Olyan rendkívül izgalmas helyzetben vagyunk ma, amelyből bármerre fejlődhet az uniós jog hatása a kétoldalú nemzetközi szerződésekre. Annak érdekében, hogy feltárjuk, hogyan jutottunk el ebbe a helyzetbe, a tanulmányban röviden bemutattam

- a) a BREXIT kapcsán bevezetett szabályozók kialakításának és elfogadásának folyamatát;
- b) a megállapodások kettős szintű védelmet biztosító összetett rendszerét;
- c) a tárgyalások alatt a megállapodás nélküli kilépés helyzetére való felkészülés gyakorlati kihívásait (kétoldalú vagy uniós fellépés) és azokat az egyoldalú jogi eszközöket, amelyek a megállapodás nélküli kilépés igen negatív hatásait voltak hivatottak tompítani, mind uniós, mind tagállami szinten;

Ezek alapján nyílt lehetőség arra, hogy röviden mérlegeljük BREXIT folyamat hatását a hagyományos kétoldalú megállapodásokra és az EU kétoldalú megállapodásrendszerére. A mérlegelést is figyelembe véve az alábbi következtetések vonhatóak le.

Gyakorlati szempontból nem kizárható, hogy olyan uniós jogfejlődésre kerül sor, amely a kétoldalú egyezmények háttérbe szorításával vagy részbeni kiszorításával, több relációban a szabályozási terület uniós hatáskörbe kerüléséhez vezethet.

A jogfejlődés elméleti kérdései között azt is érdemes felismerni, hogy a Bizottság a brit és tagállami állampolgárok jogainak lehető legteljesebb védelme érdekében lényegében számos lépésével – igaz nagy nyomás alatti, rendkívüli helyzetben – azokat a határokat feszegette, hogy mennyire léphet még át a tagállami hatáskörök területére. Az, hogy a közösségi szociális biztonsági koordináció előnyeit a lehető legszélesebb körben átmenekítsék az Egyesült Királyság kilépése utáni időkre is, rendkívüli megoldásokat igényelt. Nem feltétlenül általánosítható tehát, és nem is egy az egyben alkalmazható megoldásokat szült ez a helyzet, de mégis van precedensértéke.

Az egyértelműen kikristályosodott, hogy a kétoldalú megállapodások lehetőségei mennyivel korlátosabbak és alkalmatlanabbak összeségükben, mint egy komplex,

valódi szociális biztonsági koordinációs rendszert is tartalmazó EU szintű együttműködési megállapodás, ha az érdemi szabályozási tartalommal létrejön.

Ennél is érdekesebb kérdés azonban, hogy ez a szabályozási környezet hogyan lehet alkalmazható a jövőben más EU–harmadik országok közötti együttműködések kialakításában és fejlesztésében. Járható-e ez az út más harmadik országok esetében? Erre jelenleg még nem lehet választ adni, de nyilvánvalóan érvényes kérdésként a következő években a tagállamoknak ezzel szembe kell nézniük. Hogy a Kereskedelmi és Együttműködési Megállapodás Jegyzőkönyve áttörheti-e az elmúlt évtizedre jellemző az uniós fellépéssel szembeni alapvetően szkeptikus hozzáállást, tagállami ellenállást, az a jövő fontos kérdése lesz.

Véleményem szerint a jövőben ez a modell utat nyithat az EU és harmadik országok közötti egyes átfogóbb megállapodásoknak, így akár különösen USA vagy éppen Kína esetében. Ez az új, a BREXIT kapcsán létrejött szabályozási környezet ugyanis lökést adhat a közös európai fellépés újraértékelésének.

Felhasznált irodalom

Gellérné Lukács Éva: Személyek szabad mozgása az Európai Unióban. Budapest, Tullius Kiadó, 2008.

Gellérné-Lukács É. – Töttös Á. – Illés S.: Free movement of people and the Brexit. *Hungarian Geographical Bulletin* 65 2016 (4) 421-432.

Hungler Sára – Gellérné Lukács Éva – Petrovics Zoltán – Dudás Katalin: Az európai unió szociális és munkajoga. ELTE Eötvös Kiadó Budapest 2020.

Jorens, Yves & Strban, Grega: New Forms of Social Security for Persons Moving Between the EU and the UK? In: da Costa Cabral-Gonçalves-Cunha Rodrigues: *After Brexit Chapter 13* 271-321.

Mei, Anne-Pieter van der – Melin, Pauline – Vankova, Zvezda – Verschueren, Herwig: The external dimension of EU social security coordination. *European Journal of Social Security*, 2018. Vol. 20(2) 81-85.

Melin, Pauline: The external dimension of EU Social Security Coordination – Towards a Common EU Approach: BRILL/NIJHOFF Leiden/Boston 2019

Simon, Roberts: Brexit and the reform of social security coordination: The UK's metamorphosis from rule maker to rule taker *European Journal of Social Security* 2020 Published: 2020-06 1-17. (online p.)

Simon, Roberts: Social security coordination after Brexit: trying to take an egg out of an omelette? *ERA Forum* (2019) Published online 14 December 2019 1-17.

Strban, Grega: Brexit and social security of mobile persons. *ERA Forum* 2017 Vol. 18 Issue 2 165-185.

Verschueren, Herwig: Scenarios for Brexit and social security. *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, volume 24, issue 3 (2017) 367-381.

Verschueren, Herwig: The complex social security provisions of the Brexit withdrawal agreement, to be implemented for decades. *European Journal of Social Security* (2020) 1-17. (online p.)

White, Robin C. A.: Reflections on Brexit and Social Security Entitlements 684-696 o. in: *The Internal Market and the Future of European Integration* Published online: 04 May 2019

THE IMPACT OF BREXIT ON THE CONCLUSION OF BILATERAL SOCIAL SECURITY AGREEMENTS BETWEEN MEMBER STATES

On 24 December 2020, the European Union (EU) and the United Kingdom reached an agreement on a trade and cooperation agreement between the EU and the United Kingdom. The scope of this agreement with regard to social security shall cover all cross-border situations of persons affected by mobility initiated on or after 1 January 2021. All cross-border situations that can be considered to have started before 1 January 2021 are covered by the EU-UK Withdrawal agreement.

The relevant provisions of the two Agreements have put in place for the next decades a complex system that already seems to require a lot of interpretation. Two distinct levels of protection have been introduced in terms of cooperation between the British and Member States' institutional systems for the social security protection of those affected by mobility and the coordination mechanisms of the contracting parties' regulatory regimes.

At the same time, the BREXIT as a process, in particular in respect of the preparation for exit without agreement and the resulting set of rules, also highlighted focal points within the EU on EU institutional and Member State competences, which have received much less emphasis in recent decades. In particular, BREXIT has raised a number of unforeseen practical issues regarding the future role, regulatory areas and competences of bilateral social security agreements to be established by the EU and its Member States with third countries. Considering this background, the study seeks to highlight a specific part of the EU legal system development and the narrowing of Member States' room for maneuver in respect of social security coordination on bilateral level in practice. This model could pave the way for some more comprehensive agreements between the EU and third countries. This new regulatory environment could give a boost to the reassessment of joint European action in the field of social security coordination.

DARNÓT SÁRA

Polgári Eljárásjogi Tanszék

Témavezető: dr. Varga István tanszékvezető egyetemi tanár

MENNYIT ÉR AZ EMBERÉLET AZ EGYES JOGRENDSZEREKBE – AVAGY FORUM SHOPPING SZEMÉLYISÉGI JOGI PEREKBE

Bevezetés

Tanulmányom célja a külföldi elemet tartalmazó személyiségi jogi jogsértésekből eredő követelések érvényesítésére irányadó nemzetközi magánjogi szabályok bemutatása.

A személyiségi jogok rendkívül szerteágazó terület a polgári jog keretein belül, tanulmányomban elsősorban az élet, testi épség és egészség megsértéséből eredő igényekre fókuszálok. A Ptk.¹ Második Könyve, a személyek joga körében szabályozza a személyiségi jogokat, illetve az azok megsértése esetén alkalmazandó jogkövetkezményeket. Tanulmányomban e jogkövetkezmények közül a sérelemdíj (nem vagyoni kártérítés) megítélésére és mértékére vonatkozó szabályokra térek ki összehasonlító jelleggel: a magyar szabályozást vetem össze a német szabályozással és az USA rendszerével.

Nemzetközi magánjogi szempontból a személyiségi jogi jogsértések a szerződésen kívül okozott károk speciális formájának tekinthetők, mivel itt nem vagyoni kártérítésről van szó, hanem az eredeti értelmében vett kártérítésről, és az ezért járó nem vagyoni kártérítések, sérelemdíjak mértékéről és alkalmazásáról. Ezekben az esetekben is igaz az, hogy amennyiben a tényállás külföldi elemet tartalmaz (akár a jogsértés helye vagy a sérelmet szenvedett személy miatt), felmerül a joghatóság és az alkalmazandó jog kérdése, amelyre nincs egységes és kizárólagos szabály.

Kérdés tehát, hogy a külföldi elemet tartalmazó személyiségi jogi jogsértéssel kapcsolatos eljárásokra mely ország bíróságainak van joghatósága, illetve, hogy a joghatósággal rendelkező bíróság melyik ország jogát alkalmazva dönti el a kérdést. Ahogy látni fogjuk, az alkalmazandó jog kijelölése (választása) azért jelentős, mert az egyes jogrendszerekben a sérelemdíj megítélése eltérő képet mutat, ami a megítélhető sérelemdíj mértékében is megjelenik. A sérelmet szenvedett személy érdeke pedig azt diktálja, hogy ügyét a bíróság olyan jog alapján bírálja el, amely az adott jogsértést a lehető legmagasabb mértékű sérelemdíjjal kompenzálja. Ez az igény pedig elvezet a *forum shopping* problematikájához – ám, ahogy látni fogjuk, ez sem lehet korlátlan, hiszen a fórum joga adott esetben kizárhatja a túlzott mértékű sérelemdíj alkalmazásának lehetőségét.

¹ A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény

Fontos megjegyezni, hogy az ilyen jellegű jogsértésekre alkalmazandó joghatósági szabályokat nem határozza meg egységes nemzetközi magánjogi egyezmény. Továbbá ezekben az esetekben a joghatósági szabályok szorosan összefonódnak az alkalmazandó joggal, azaz általános szabályként elmondható, hogy a *lex fori*, vagyis az eljáró bíróság joga alkalmazandó.

1. Joghatóság

1.1. A Brüsszel Ia rendelet²

Tekintettel arra, hogy a személyiségi jogi jogsértések esetén irányadó joghatósági szabályokra nincs átfogó nemzetközi egyezmény, elsőként az Európai Unió területére irányadó szabályokat mutatom be. A szerződésen kívül okozott károk (sérelmek) polgári jogi igénynek minősülnek, így ezekben az esetekben a joghatóságot a Brüsszel Ia rendelet határozza meg kötelező jelleggel akkor, ha a sérelem az EU valamely tagállamában következett be, vagy itt van a külföldi elem.

Általánosságban elmondható, hogy a Brüsszel Ia rendelet a legszorosabb kapcsolat elvét követi a személyiségi jogok megsértéséből eredő, szerződésen kívüli kötelmi viszonyokkal kapcsolatos jogviták tekintetében. A szoros kapcsolat megléte jogbiztonságot nyújt és elkerüli azt, hogy az alperes ellen olyan tagállam bíróságán indíthassanak eljárást, amelyre észszerűen nem számíthatott.³

Tételes szabályt e körben a Rendelet 7. cikk 2 pontja tartalmazza, miszerint: [*Valamely tagállamban lakóhellyel rendelkező személy más tagállamban az alábbiak szerint perelhető*]: *2. jogellenes károkozással, jogellenes károkozással egy tekintet alá eső cselekménnyel vagy ilyen cselekményből fakadó igénnyel kapcsolatos ügyekben annak a helynek a bírósága előtt, ahol a káresemény bekövetkezett vagy bekövetkezhet.*

Ezzel a Rendelet különös joghatósági szabályt alkot a jogellenes károkozással egy tekintet alá eső, személyiségi jogok megsértéséből eredő igényekre, lehetőséget adva a sérelmet szenvedett félnek, hogy az alperes lakóhelye/székhelye szerinti bíróság⁴ helyett a káresemény bekövetkezésének helye szerinti bíróság előtt érvényesítse igényét.

Az, hogy mi minősül jogellenes károkozással egy tekintet alá eső cselekménynek, nincs meghatározva a Rendeletben – e fogalom kialakítása az Európai Unió Bírósága (EUB) feladata. Annyi bizonyos, hogy a jogellenes károkozás és a jogellenes károkozással egy tekintet alá eső cselekmény a tagállami jogoktól független, autonóm fogalom, melyet a Rendelet alkalmazása során elsősorban a Rendelet rendszerére és céljaira figyelemmel kell értelmezni, annak érdekében, hogy az utóbbiak teljes mértéken

² Az Európai parlament és a Tanács 2012. december 12-i 1215/2012/EU rendelete a polgári és kereskedelmi ügyekben a joghatóságról, valamint a határozatok elismeréséről és végrehajtásáról

³ Preambulum (16) bekezdés

⁴ Brüsszel Ia rendelet 4. cikk szerinti általános joghatósági kapcsolóelv

érvényesüljenek. Ennek megfelelően jogellenes károkozással, illetve azzal egy tekintet alá eső cselekménnyel kapcsolatos ügynek minősül minden olyan kereset, amely az alperes felelősségének megállapítására irányul, és nem minősül szerződéssel kapcsolatos ügynek a 7. cikk 1. pontjának értelmében.⁵ Kifejezetten ilyennek tekintette az EUB a személyhez fűződő jogok megsértését.⁶

A kár bekövetkezésének helyét szintén az EUB határozta meg, miszerint az a hely, ahol a kártérítési felelősséget eredményező károkozó cselekmény kifejtette káros hatását a károsultra.⁷ Kimondta továbbá, hogy fizikai, testi károkozás esetén a kár bekövetkezésének helye az a hely, ahol a sérülés vagy egészségi állapotromlás bekövetkezett, nem az, ahol súlyosabbá vált vagy ahol felfedezték.⁸

1.2. A magyar nemzetközi magánjogi törvény

Amennyiben olyan esetről van szó, ahol a Brüsszel Ia rendelet nem alkalmazható (tehát EU-n kívüli harmadik országban van a külföldi elem), a magyar bíróság a joghatóságát a nemzetközi magánjogról szóló 2017. évi XXVIII. törvény (Nmjtv.) szabályainak alkalmazásával állapítja meg.

Az Nmjtv. 94. § (1) bekezdése alapján: *„[S]zerződésen kívüli kötelmekkel összefüggő jogvitában eljárhat magyar bíróság akkor is, ha a kötelmet keletkeztető jogi tény belföldön valósult vagy valósulhat meg, vagy annak eredménye belföldön következett vagy következhet be. E rendelkezést megfelelően alkalmazni kell a személyhez fűződő jogok megsértéséből eredő igényekre is.”*

Látható, hogy az Nmjtv. is követi a Brüsszel Ia rendeletben meghatározott elvet, miszerint a joghatósági szabály alkalmazását a káresemény bekövetkezésének helyéhez köti (*lex loci delicti commissi*) azzal, hogy ezt kiegészíti a káresemény következményeinek bekövetkezésének helyére is (*lex loci damni*). Továbbá itt maga a törvényszöveg egyértelműsíti a szabályt azzal, hogy kifejezetten alkalmazni rendeli a személyiségi jogok megsértéséből eredő igényekre is. Erre a kiegészítésre a magyar szabályozás logikája miatt van szükség, ami ugyanis a személyiségi jogi sérelmeket önálló igénynek tekinti, elkülönítve a szerződésen kívül okozott károkért való felelősség általános szabályaitól.⁹

⁵ Kalfelis-ítélet, C-189/87, EU:C:1988:459, 16–18. pont

⁶ Shevill-ítélet, C-68/93, EU:C:1995:61; eDate Advertising és társai ügyben hozott ítélet, C-509/09, EU:C:2011:685; G-ítélet, C-292/10, EU:C:2012:142

⁷ Shevill-ítélet, C-68/93, EU:C:1995:61, 28. pont

⁸ Dickinson/Lein 2015, para. 4.109.

⁹ Ptk. Második Könyv Harmadik Része

2. Alkalmazandó jog

A személyiségi jogok megsértéséből eredő igények érvényesítése esetén alkalmazandó jog meghatározására szintén nem jött létre átfogó nemzetközi egyezmény. Általánosságban elmondható, hogy főszabály szerint tehát annak a bíróságnak a jogát kell alkalmazni, amelyik – a fentiek szerint a sérelem bekövetkeztének helye alapján – joghatósággal rendelkezik (*lex fori elv*).

Az alkalmazandó jog meghatározásának logikáját tekintve meg kell említeni a Hágai Nemzetközi Magánjogi Konferencia 1971-es egyezményét.¹⁰ Fontos, hogy ez sem tartalmaz átfogó szabályozást, csupán a közúti balesetektől eredő szerződésen kívüli polgári igényekre alkalmazandó jogra tartalmaz előírásokat.¹¹ Eszerint a baleset bekövetkeztének helye szerinti állam joga alkalmazandó.¹²

Ezzel összhangban szabályoz az EU területén kötelező Róma II rendelet,¹³ amely a szerződésen kívül okozott károk esetén alkalmazandó jogot határozza meg. Ez a rendelet azonban főszabály szerint nem terjed ki a személyiségi jogi jogsértésekre.¹⁴ Itt azonban ismét szükséges utalni arra, hogy a személyiségi jogok igencsak átfogó terület, amely számos más jogterületet érint.¹⁵ Az élet, testi épség és egészség sérelméből eredő követelések szoros rokonságot mutatnak a vagyoni jellegű szerződésen kívül okozott károkkal, annak ellenére, hogy – ahogy említettem – a magyar szabályozásban ezek élesen elkülönítve jelennek meg. A Róma II rendelet logikája alapján mégis lehetséges az, hogy azt az élet, testi épség és egészség, mint személyiségi jogok megsértése esetén alkalmazzák. Erre utal a rendelet szóhasználata is: számos alkalommal károk és sérelmek elkülönítést használja – utóbbival a nem vagyoni károkra utalva. A rendelet preambulumban kifejezetten úgy fogalmaz, hogy az alkalmazandó jogot a kár bekövetkezésének helye szerint kell meghatározni, függetlenül attól, hogy annak közvetett következményei mely országban vagy országokban jelenhetnek meg. Ennek megfelelően személyi sérülés vagy anyagi kár esetén a kár bekövetkezésének helye szerinti ország az, ahol a sérülést elszenvedték, vagy ahol az anyagi kár ténylegesen bekövetkezett.

Ezt támasztja alá továbbá, hogy míg egyes tagállamok nemzeti szabályozás körébe vonják a személyiségi jogi jogsértések esetén alkalmazandó jog meghatározását (pl.

¹⁰ 19. Convention on the Law Applicable to Traffic Accidents (A közúti balesetekre alkalmazandó jogról szóló 19. sz. egyezmény – fordítás tőlem)

¹¹ Art. 1. *The present Convention shall determine the law applicable to civil non-contractual liability arising from traffic accidents, in whatever kind of proceeding it is sought to enforce this liability. (A jelen Egyezmény határozza meg a közúti balesetből eredő szerződésen kívüli kötelmi viszonyokban a polgári jogi felelősséget, függetlenül attól, milyen típusú eljárásban érvényesítik azt. – fordítás tőlem)*

¹² Egyezmény, 3. cikk

¹³ Az Európai Parlament és a Tanács 2007. július 11-i 864/2007/EK rendelete a szerződésen kívüli kötelmi viszonyokra alkalmazandó jogról

¹⁴ Róma II rendelet 1. cikk (2) *E rendelet hatálya nem terjed ki a következőkre: g) a magánélet és a személyiségi jogok - többek között a jó hírnév - megsértéséből eredő szerződésen kívüli kötelmi viszonyok.*

¹⁵ Király 2018. 6.

Belgium, Bulgária, Litvánia, Románia, Magyarország), addig más országok (pl. Németország) ezekre az esetekre a Róma II szabályait alkalmazzák.¹⁶

A Róma II szerinti alkalmazandó jog főszabály szerint tehát annak az országnak a joga, amelyben a kár bekövetkezik, függetlenül attól, mely országban következett be a kárt okozó esemény, valamint függetlenül attól, hogy ezen esemény közvetett következményei mely országban vagy országokban következnek be.¹⁷ Látható, hogy az alkalmazandó jog meghatározásánál a kapcsolóelv azonos a joghatóság körében elmondottakkal. A rendelet maga kifejezetten kimondja, hogy akkor is a káresemény bekövetkezésének a helye az irányadó, ha annak közvetett következményei más országban következnek be.

Ezzel kapcsolatban utalnék a Kúria egy frissebb eseti döntésére, miszerint *az idegenhibás közlekedési balesetben elhunyt személy másik tagállamban lakóhellyel rendelkező közeli hozzátartozóit ért, az elhunyt halálához kapcsolódó (deliktualis) károk a baleset "közvetett következményeinek" tekintendők, így az Európai Parlament és a Tanács 864/2007/EK rendelet (Róma II. rendelet) hatálya alá tartoznak.*¹⁸

Az alkalmazandó jog meghatározása körében fontos vizsgálni, hogy az azt kijelölő jogszabály meghatározza-e, mely kérdésekre kell különösen alkalmazni a kijelölt jogot. Az Egyezmény szerint a kijelölt jog határozza meg többek között nevezetesen a felelősség alapját és mértékét, a mentesülés eseteit, a kompenzálható sérelmek körét és a kártérítés mértékét és módját.¹⁹ Ezzel azonosan rendelkezik a Róma II rendelet 15. cikke is.²⁰

Abban az esetben, amennyiben a Róma II rendelet szabályai nem érvényesülnek, az alkalmazandó jogot az Nmjt. szabályai állapítják meg.

Az vitathatatlan, hogy a Róma II rendelet – jellegéből fakadóan – szupremáciát élvez a nemzeti szabályok felett, azonban, ahogy kifejtettem, nem von szabályozási körébe valamennyi ismert szerződésen kívüli jogviszonyt – így az ilyen kötelmek jelentős területét kitevő személyiségi jogi jogsérelmeket sem.

A Róma II rendelet alkalmazásával foglalkozó szakirodalom²¹ szinte egységesen jut arra a következtetésre, hogy az egyetlen olyan jogterület, amelynek gyakorlati szempontból az autonóm tagállami kollíziós szabályozás szempontjából jelentősége van, a személyiségi jogsértésekre alkalmazandó jog meghatározása. Ez a helyzet mindaddig nem fog megváltozni, amíg az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak nem

¹⁶ Az eredetileg irányadó jogszabályból a vonatkozó szakaszok hatályukat veszítették a Róma II bevezetésével.

¹⁷ Róma II. 4. cikk (1) bekezdés

¹⁸ BH 2020.8.242 I.

¹⁹ Egyezmény, 8. cikk

²⁰ Róma II. 15. cikk: *A szerződésen kívüli kötelmi viszonyokra e rendelet szerint alkalmazandó jog különösen a következőkre vonatzik: a) a felelősség alapja és mértéke, beleértve azon személyek meghatározását, akik felelősségre vonhatók az általuk elkövetett cselekményekért; b) a felelősség alóli mentesülés indokai; c) a károk megléte, természete és mértékének megállapítása, vagy az igényelt jóvátétel; [...] f) azon személyek köre, akik kártérítésre jogosultak a személyesen elszenvedett károkért;*

²¹ Mohai 2018. 8.

sikerül egyetértésre jutni és megalkotni a személyiségi jogsértésekre vonatkozó rendeleti kollíziós szabályt.

Noha a szerződésen kívüli kötelmi viszonyok körében az egyik legjelentősebb terület a személyhez fűződő jogok megsértéséért való felelősség területe, ennek szabályai az Nmjt.-ben nem a szerződésen kívüli kötelmi viszonyoknál, hanem a személyekről szóló fejezetben találhatók, követve a Ptk. rendszerét.

Az Nmjt. 23.§ szerint a sérelmet szenvedett fél szokásos tartózkodási helye az irányadó, de amennyiben az ügyben a magyar bíróságok járnak el (mert a sérelem Magyarországon következett be, ahogy azt a joghatósági szabályoknál láttuk), a sérelmet szenvedett fél választhatja a magyar jog alkalmazását is.

3. Jogválasztás

A szerződésen kívül okozott károkból eredő kötelmi viszonyokra az Nmjt. elsődlegesen a felek jogválasztási szabadságát deklarálja.²² Ahogy említettem, a személyiségi jogi jogsértéseket az Nmjt. a szerződésen kívüli kötelmi viszonyoktól eltérően, önállóan szabályozza, ennek ellenére a személyiségi jogsérelmek esetén is érvényesül a sérelmet szenvedett fél autonómiája, vagyis, hogy „[A]kinek személyhez fűződő jogát megsértik, legkésőbb a perfelvételi szakban a bíróság által megállapított határidőn belül választhatja:

- a) annak az államnak a jogát, ahol érdekeinek központja található,
- b) annak az államnak a jogát, ahol a jogsértő szokásos tartózkodási helye - jogi személy esetén létesítő okirata szerinti székhelye - található, vagy
- c) a magyar jogot.” (Nmjt. 23. § (2) bekezdés)

Ezzel az Nmjt. eleget tesz a Róma II rendelet 7. cikkén alapuló és (25) preambulum-bekezdésre visszavezethető tagállami kötelezettségnek, amelynek értelmében a károsultat megillető jogválasztás legkésőbbre időpontját a fórum joga határozza meg. Ennek megfelelően a Javaslat rendelkezik arról, hogy a károsult meddig élhet azzal a lehetőséggel, hogy a rendelet 4. cikk (1) bekezdésében meghatározott jog helyett a károkozó esemény bekövetkezésének helye szerinti jogot válassza.²³

A jogválasztás szabadságát az új Nmjt. szélesítette ki jelentősen. E körben megkülönböztethetünk kollíziós jogi hatalmasságot (vagyis egyoldalú jogválasztási lehetőséget) és kollíziós jogi megállapodást (vagyis amikor a felek együttesen állapodnak meg).²⁴ Az előbbi nem csak egyoldalú ügyeket fog át, hanem olyan eseteket is, amikor az ügy kontradiktórius eljárás keretében intézik el – így a személyiségi jogok esetén is az első kategória érvényesül: a sérelmet szenvedett fél kezébe kerül a választás joga.

²² Nmjt. 50.§

²³ Az Nmjt. 59.§-hoz fűzött indokolása

²⁴ Nagy 2019. 4.

A jogválasztás lehetőségét a Róma II rendelet is tartalmazza,²⁵ miszerint a felek megválaszthatják a szerződésen kívüli kötelmi viszonyra alkalmazandó jogot a kárt okozó esemény bekövetkezését követő megállapodás útján. Ennek korlátja, hogy amennyiben a kárt okozó esemény bekövetkezésének idején valamennyi jelentős tényállási elem más országban található, mint amelynek jogát a felek választották, a felek jogválasztása nem sértheti ezen másik ország olyan jogszabályi rendelkezéseinek alkalmazását, amelyekről megállapodással nem lehet eltérni.²⁶ Ugyanezen a logika mentén szabályozza a rendelet azt az esetet, amikor a felek harmadik ország jogának alkalmazásában állapodnak meg.

A jogválasztással meghatározott alkalmazandó jog azonos eredményre vezet, mint a jogszabály által kijelölt jog: ahogy említettem, az alkalmazandó jog alapján kell meghatározni különösen a felelősség alapját és mértékét, a mentesülés indokait, a kompenzálható sérelmek körét, illetve az alkalmazandó jogkövetkezményeket, valamint a kártérítésre jogosult személyek körét. Utóbbi kategória az élet, testi épség és egészség megsértése körében érvényesíthető hozzátartozói igények tekintetében bír(hat) jelentőséggel.

Az Nmjtvt. kimondja továbbá, hogy a jogsértés megítélése és a jogsértés következményei tekintetében is az a jog az irányadó, amelyet itt kijelöl. Fontos utalni az Nmjtvt. 7.§ (2) bekezdésére, amely kimondja, hogy „[A] bíróság a külföldi jogot annak saját szabályai és gyakorlata szerint értelmezi”. Ez azt jelenti, hogy az alkalmazandó jog meghatározása nem csak az adott ország anyagi jogára, hanem annak alkalmazási gyakorlatára is kiterjed. Ezt azért tartom szükségesnek kiemelni, mert a sérelemdíj anyagi jogi szabályait és mértékét nagyban befolyásolják az adott jogrendszerben kialakított gyakorlati értelmezések és módok.

Erre utalt a Kúria egy frissebb elvi jelentőségű döntésében is, amikor kimondta, hogy *a német jog anyagi jogi szabályainak alkalmazása szempontjából a magyar forintban megítélt kártérítési összeg idegen pénznemben meghatározott pénztartozásnak minősül. A kamatkövetelés elbírálása során ezért azt is fel kell tárni, hogy a német jogszabályok és a joggyakorlat idegen pénznemben meghatározott pénztartozás esetére hogyan rendelkeznek (kamatláb, számítási mód); a magyar jog e körben sem alkalmazható.*²⁷

A fentiek alapján tehát megállapítható, hogy a személyiségi jogi perekben is lehetőség van *forum shoppingra*, vagyis adott esetben választani lehet, mely alkalmazandó jog szerint kerüljön megítélésre a sérelem. Ennek célja pedig, ahogy a bevezetésben utaltam rá, hogy a sérelmet szenvedett fél érdeke értelemszerűen azt diktálja, hogy olyan jog szerint bírálják el igényét, amelyben az igénye magasabb összegű nem vagyoni kártérítést eredményez, vagy adott esetben olyan jogsértés esetén is járhat sérelemdíj, amelyet egy másik jogrendszer nem ismer el (pl. hozzátartozói sérelemdíjak esetén).

²⁵ Róma II rendelet 14. cikk

²⁶ Róma II rendelet 14. cikk (2) bekezdés

²⁷ BH 2019.10.270 II.

A jogválasztás azonban nem lehet korlátlan. Említettem már, hogy maga a Róma II rendelet is kifejezetten kimondja, hogy amennyiben a kárt okozó esemény bekövetkezésének idején valamennyi jelentős tényállási elem más országban található, mint amelynek jogát a felek választották, a felek jogválasztása nem sértheti ezen másik ország olyan jogszabályi rendelkezéseinek alkalmazását, amelyekről megállapodással nem lehet eltérni.²⁸ Ezzel a Róma II rendelet a „rossz jog alapján történő eljárás” (*„Handeln unter falschem Recht”*) problematikáját igyekszik kezelni. A „rossz jog alapján történő eljárás” érdekes értelmezési problémákat vet fel olyan esetekben, amikor a felek (vagy a fél) olyan jog szabályaival összhangban jár el, amelyet alkalmazandónak vél, míg magatartása meg kell feleljen egy másik (ténylegesen alkalmazandó) jog követelményeinek.²⁹ Vagyis, a Róma II értelmében, ha az eset jelentős körülményei az ügyet más joghoz kötnék, mint amelyet a felek magukra irányadónak elfogadnak, akkor bizonyos kógens szabályoktól ez esetben sem térhetnek el a felek.

Másik fontos korlátozó tényező az ún. közrendi klauzula, amelyet az összes említett kollíziós szabály tartalmaz. Eszerint az eljáró bíróság megtagadhatja az olyan jog alkalmazását, amely a fórum közrendjébe (*ordre public*) ütközik.

Az említett Hágai Nemzetközi Magánjogi Konferencián hozott Egyezmény 10. cikke szerint az egyezményben alkalmazandónak kijelölt jog alkalmazása megtagadható abból az okból, hogy az közrendbe ütközést valósít meg. A Róma II rendelet 26. cikke alapján a meghatározott jog valamely rendelkezésének alkalmazását csak abban az esetben lehet megtagadni, ha az ilyen alkalmazás nyilvánvalóan összeegyeztethetetlen a fórum közrendjével.

Az EUB is foglalkozott a közrend fogalmával, amennyiben kimondta, hogy „közrendi záradék alkalmazása csak abban az esetben képzelhető el, ha a másik szerződő államban hozott ítélet elismerése vagy végrehajtása annyira elfogadhatatlan mértékben ellentétes a megkeresett állam jogrendjével, hogy az valamely alapelv sérelmét jelenti. A külföldi határozatok érdemi felülvizsgálatára vonatkozó tilalom tiszteletben tartása érdekében e sérelemnek olyan jogszabály nyilvánvaló megsértésén kell alapulnia, amely a megkeresett állam jogrendjében lényegi jelentőségűnek tekinthető, vagy olyan jog megsértésén, amelyet e jogrendben alapvetőnek ismernek el.”³⁰ Később az EUB egy ítéletében³¹ kifejezte, hogy az európai szerződéses jogban „egységes” európai közrend is létezik abban az esetben, ha harmonizált jogterületi szabályozásról van szó.³²

Az Nmjtvt. 12. § (1) bekezdése akként határozza meg a közrendbe ütközés fogalmát, hogy *[A] magyar közrendbe ütközik és ezért mellőzni kell az e törvény értelmében irányadó külföldi jog alkalmazását, ha annak eredménye az adott ügyben nyilvánvalóan*

²⁸ Róma II rendelet 14. cikk (2) bekezdés

²⁹ Nagy 2019. 3.

³⁰ Krombach ítélet (EUB 2000. március 28., C-7/98, Dieter Krombach v. André Bamberski), 37. pont

³¹ Ingmar GB ítélet (EUB 2000. november 9. C-381/98, Ingmar GB Ltd v Eaton Leonard Technologies Inc)

³² Study on the Interpretation of the Public Policy Exception, 43. o. (fordítás tőlem)

és súlyosan sértené a magyar jogrendszer alapvető értékeit és alkotmányos elveit.” Kimondja továbbá, hogy „(2) [H]a a közrend sérelme másképp nem hárítható el, a külföldi jog mellőzött rendelkezése helyett a magyar jog rendelkezéseit kell alkalmazni.”

A közrendbe ütközés gyakorlatát a bíróság a külföldi határozatok elismerése és végrehajtása körében alakította ki részletesen. Kimondta többek között, hogy „a választottbírósági ítélet érvénytelenítése közrendbe ütközés jogcímén csak a jogrend alapelveinek nyilvánvaló és súlyos megsértése esetén alkalmazható.”³³

Kérdés, hogy az értelmezési alapelv szempontjából hogyan viszonyul egymáshoz az alkotmányos rend és a közrend fogalma. E fogalmi kapcsolat röviden úgy foglalható össze, hogy a számottevő tartalmi átfedés folytán az alkotmányos rend nemzetközi magánjogi "arca" a közrend. Fontos kiemelni, hogy a közrendi fenntartás kivételszabály. Felhívásához tehát önmagában nem elegendő a fórum jogától való tartalmi eltérés, mert a magyar jog alapvető elvei nyilvánvaló és súlyos sérelmének kell fennállnia. A diszkrimináció tilalmából kiindulva a magyar fórumnak tehát nem a külföldi jog szabályait kell megítélnie, hanem az adott ügy tényállására vonatkozó külföldi szabályok alkalmazásának eredményét.³⁴

A német jogban is megtalálható a közrendi záradék, miszerint nem alkalmazható egy másik állam jogszabálya, ha annak alkalmazása olyan eredményhez vezet, amely a német jog alapelveivel nyilvánvalóan összeegyeztethetetlen.³⁵

4. A sérelemdíj funkciója és szabályozása egyes jogrendszerekben

A következőkben röviden kitérek a sérelemdíj, mint anyagi jogi jogintézmény szabályozására. Funkcióját tekintve a sérelemdíj körében megkülönböztethetünk reparatív jellegű és punitív/preventív jellegű sérelemdíj szabályozásokat.

Az első kategóriába tartozik az európai jogrendszerek többségében általánosan elfogadott sérelemdíj-felfogás, vagyis az, hogy a sérelemdíj az elszenvedett személyiségi jogi jogsérelem reparációját szolgálja. Ezzel szemben, főként az amerikai (angolszász) rendszerekben találhatunk punitív és preventív jellegű sérelemdíj-szabályozásokat.

4.1. A magyar szabályozás

³³ EBH2006. 1429.

³⁴ Szabó 2018. 1.

³⁵ A német polgári törvénykönyv bevezető törvénye (Einführungsgesetz zum BGB), 6. cikk (fordítás tőlem)

Abban alapvető egyetértés van a magyar joggyakorlatban és jogirodalomban, hogy a sérelemdíj elsődleges funkciója a reparáció, amelyet bizonyos mértékben kiegészít a preventív funkció.

A reparáció elsőre talán egyértelműnek tűnik (sérelem előtti körülmények hozzávetőleges helyreállítása), lévén azonban, hogy nem vagyoni károkról van szó, bizonyos esetekben a sérelem pénzbeli meghatározása nehézkes lehet. A teljes kártérítés elvéből adódóan a sérelemdíjnak is képesnek kell lennie arra, hogy a sérelmet szenvedett személyt olyan helyzetbe hozza, mintha nem szenvedett volna kárt, vagy amely összeg ellenében a sérelemhez hozzájárul.³⁶ Utóbbi eset természetesen erkölcsi értelemben lehetetlen és értelmezhetetlen, a jognak mégis ezt a helyzetet kell rendeznie. Ez azonban nem lehet korlátlan: a törvény maga határoz meg eseteket és szempontokat a sérelemdíj mértékének a megállapítása körében.

Már itt fontos kiemelni, hogy a magyar sérelemdíj fogalom nem tartalmazza a büntető jelleget. Lévén polgári jogi jogintézmény, a kárnszerzés tilalma eleve kizárja, hogy a felmerült tényleges sérelmen felüli összeg megítélésre kerüljön. Ezt az álláspontot számos szerző megerősíti, és abból is következik, hogy a magyar jogrendszerben büntető jelleggel csak közjogi szabályok bírhatnak – megfelelő garanciák mellett –, magánjogi jogintézmény ilyen funkciót nem tölthet be.

A Ptk. 2:52.§ szerint, „[A]kit személyiségi jogában megsértének, sérelemdíjat követelhet az őt ért nem vagyoni sérelemért. A sérelemdíj fizetésére kötelezés feltételeire – különösen a sérelemdíjra köteles személy meghatározására és a kimentés módjára – a kártérítési felelősség szabályait kell alkalmazni, azzal, hogy a sérelemdíjra való jogosultsághoz a jogsértés tényén kívül további hátrány bekövetkeztenek bizonyítása nem szükséges.”

Látható, hogy a személyiségi jogi jogsértés esetén a sérelemdíj megítélése kvázi automatikus jogkövetkezmény: a jogsértés tényén kívül további hátrány bekövetkeztenek bizonyítása nem szükséges.

A sérelemdíj mértéke körében azonban a bíróságnak széleskörű mérlegelési lehetősége van. A Ptk. hivatkozott szakasza értelmében a sérelemdíj mértékét a bíróság az eset körülményeire – különösen a jogsértés súlyára, ismétlődő jellegére, a felróhatóság mértékére, a jogsértésnek a sértettre és környezetére gyakorolt hatására – tekintettel, egy összegben határozza meg. Ezt a szabályt kristályosította ki a bírói gyakorlat akként, hogy meghatározott objektív és szubjektív körülményeket, amelyek teljesülése esetén a bíróság a sérelemdíjat magasabb vagy alacsonyabb mértékben állapítja meg.

A sérelemdíj megállapításánál mögöttes szabályként érvényesülnek a szerződésen kívül okozott károk szabályai. Így álláspontom szerint³⁷ a sérelemdíj körében is alkalmazandó az ún. kárnszerzés tilalmát előíró alapelv, amely azáltal értelmezhető,

³⁶ Szalai 2014. 3.

³⁷ Eltérő álláspontra ld. pl. dr. Molnár Ambrus 2013.

hogy a sérelemdíj a nem vagyoni sérelem pénzbeli megtérítését szolgálja, vagyis más pénzben kifejezhető kompenzáció levonásával járhat.

A Ptk.-hoz fűzött Nagykommentár kifejti, hogy a bírói gyakorlat – anélkül, hogy kifejezett törvényi alapja lenne – a káronszerzés tilalmának a szabályát általában alkalmazza, és helyesen bánik a *residuum* és *surrogatum*, továbbá a károsultnál jelentkező egyéb vagyoni előny elszámolásával. A kártérítés összegéből eszerint le kell vonni azt az összeget, ami a károsodott vagyontárgyból a káreset után még megmaradt (*residuum*), továbbá azt az értéket, amely a kár bekövetkezte folytán a károsult vagyonába bekerült (*surrogatum*). A Ptk. 6:522. § (3) bekezdése mégis szükségesnek tartja a káronszerzés tilalmát kimondani, azzal, ha az eset körülményeire tekintettel a károsultnak a károkozásból származó vagyoni előnyének az elszámolása a károkozó javára nem indokolt, akkor a bíróság a károkozót a teljes kár megtérítésére kötelezheti. A gyakorlatban azok az esetek tartoznak ide, amelyek során a károsultak a káreseményt követően különböző segélyekben, alapítványi támogatásban, adományban, egyéb juttatásban részesülnek, amikor is kérdésként merül fel, hogy ezek a juttatások a károkozó vagy a károsult javára számolhatók-e el.

A bírói gyakorlat részletesen foglalkozott a káronszerzés tilalmának alapelve tartalmának kidolgozásával,³⁸ ám ezen elvnek a sérelemdíj körében történő kifejezett alkalmazására nincs precedens. Ettől függetlenül úgy gondolom, hogy a sérelemdíj mértékének meghatározásánál kialakított szempontok (és a reparáció elvének kifejezett érvényesítése) egyértelműen biztosítják a káronszerzés tilalmának érvényesülését, vagyis azt, hogy a sérelmet szenvedett fél olyan mértékű sérelemdíjban részesüljön, amely alkalmas arra, hogy őt a sérelméért kompenzálja, de ezt meghaladóan további sérelemdíjra nem jogosult – tekintettel a sérelemdíj funkciójára, amelyet a bírói gyakorlat alapelveként kezel.

4.2. A német rendszer

A német jogirodalom szintén leszögezi, hogy a sérelemdíj (*Schmerzensgeld* - szó szerinti fordításban: fájdalomdíj) elsődleges funkciója a reparáció (*Ausgleich*), a jóvátétel (*Genugtuung*) és a megelőzés (*Prävention*).³⁹

A német Polgári Törvénykönyv (BGB)⁴⁰ szerint, aki szándékosan vagy gondatlanul más élethez, testi épséghez, egészséghez, szabadsághoz vagy tulajdonhoz való vagy egyéb jogát jogellenesen sérti, kártérítés megfizetésére kötelezhető. Valamint, a nem vagyoni károkért pénzbeli megtérítés csak a törvényben meghatározott esetben lehetséges. A testi épség, egészség [...] megsértése esetén kártérítés követelhető,

³⁸ Ld. pl. EBH2002. 695., BH2007. 274., BDT2019. 4034.

³⁹ Teichmann. In: Jauerling BGB Kommentár, 253.§

⁴⁰ Német polgári törvénykönyv (Bürgerliches Gesetzbuch) 823.§ (fordítás tőlem)

valamint a nem vagyoni sérelmek méltányos összeggel való kompenzálása is lehetséges.⁴¹

Fontos kiemelni, hogy 2001-ben a BGB akként módosult, hogy a fájdalomdíj addigi szerepét a deliktuális károk⁴² kompenzálásában kibővítették akként, hogy meghatározott személyiségi jogok (ld. fent) megsértése esetén is alkalmazni rendelték.

A német jogirodalom szerint a fájdalomdíj mértékének megállapítása során – a magyar gyakorlathoz hasonlóan – figyelembe kell venni a sérelem nagyságát, gyakoriságát, tartamát azzal, hogy a fizikai hatásokat is egyre gyakrabban figyelembe veszi a joggyakorlat. Objektív szempontból a sérelem formája, a műtétek száma és a kezelés időtartama, a munkaképtelenség időtartama és a tartósan fennálló sérelmek figyelembevétele is szükséges, valamint fontos szempont az összehasonlíthatóság és a jogbiztonság e területen is, igény van a joggyakorlat egységesítésére. Meg kell említeni a joggyakorlat által kialakított ún. *Schmerzensgeldtabellen*-eket (amelyek valójában joggyakorlat-gyűjtemények) a sérelemdíj mértékének meghatározására. Itt bizonyos mértékű precedens rendszerhez hasonló gondolkodás jelentkezik. Továbbá fő mérlegelési szempontok kialakítása vált fontossá az objektivitás érdekében, valamint ún. *Schallgrenzen* (határértékek) kerültek meghatározásra, pl. orvosi műhiba pereknél 600.000 EUR értékben.

4.3. Az USA rendszere

A fentiekkel ellentétes tipikus példa lehet az USA jogrendszere, ahol a punitív jellegű sérelemdíj nem tilalmazott, sőt a jogfelfogásból eredő intézmény. Ehhez társul továbbá, hogy a sérelemdíj jellegű és szerződésen kívül okozott károk megtérítésére irányuló jogviták jelentős része nem bíróság előtt, hanem a felek szabad megállapodásával, egyezségi úton rendeződik. Ezekben a sérelemdíj összegének nem szab gátat semmi. Szintén fontos elem, hogy az USA jogában a kártérítésekhez erős társadalmi morális elvárás kapcsolódik, amely adott esetben az esküdtszék bevonásában is testet ölt (büntető jellegű ügyek esetén). Mindezt tetézi – vagy éppen ebből fakad –, hogy az ilyen ügyekben a jogi képviselő díja is önmagában igen magas, így erre is reflektálnia kell a sérelemdíj összegének.

5. Konklúzió

Ahogy arra a fentiekben utaltam, a sérelmet szenvedett félnek az az érdeke, hogy igényét olyan jog alapján bírálják el, ahol a lehető legmagasabb mértékű sérelemdíj megállapítására van lehetőség. Értelemszerűen, erre a punitív sérelemdíj körében van

⁴¹ BGB 253.§

⁴² BGB 847.§

nagyobb mozgástér. Álláspontom szerint mégsem fordulhat azonban elő, hogy ilyen jellegű sérelemdíjat állapítson meg magyar (vagy akár német) bíróság.

Kérdés ugyanis, hogy a közrendi záradék kiterjed-e polgári jogi alapelvekre, mint amilyen a kárnszerzés tilalma. Álláspontom szerint igen. Az Alkotmánybíróság például az 51/2011. (VI. 24.) AB határozatában megállapította a jogszabály alaptörvény-ellenességét, és indokolásában a kárnszerzés tilalmára, mint alapelve hivatkozott. Alkotmányellenesnek mondta ki ugyanis a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló 1996. évi XLIII. törvény 2009. december 31. napjáig hatályos 170.§ a) pontjának „egészségbiztosítási járulékot, munkavállalói járulékot és számított személyi jövedelemadó előleget” szövegrészét. Indokolásában az Alkotmánybíróság utalt arra, hogy: „[a] kártérítési jog klasszikus intézménye az ún. kárnszerzés tilalma, amely szerint a károkozás nem vezethet a károsult alaptalan gazdagodásához, vagyis a kárösszegeből le kell vonni a károkozó magatartás során vagy következtében előálló vagyoni előnyöket.”⁴³ Ezek alapján kimondhatjuk, hogy az Alkotmánybíróság bizonyos esetben alkotmányos elvnek tekint egyes polgári jogi alapelveket, esetünkben a kárnszerzés tilalmát.

A német jogirodalomban és joggyakorlatban⁴⁴ kialakult álláspont szerint általános érvényű előírásnak (*allgemeine Vorbehaltsklausel*) –imperatív szabálynak – tekinthetők a kártérítés mértékének megállapítására vonatkozó előírások, amelyek megsértése megalapozhatja a Róma II rendelet 26. cikke szerinti eltérést, vagyis közrendbe ütközőnek minősíthető.⁴⁵

Noha a magyar bírói gyakorlat még nem vizsgálta ezt a kérdést, a német gyakorlatban találunk olyan legfelsőbb bírósági döntést, amely a közrendbe ütközéssel összefüggésben vizsgálja a fájdalomdíj mértéke körében a reparatív funkció érvényesülését, és adott esetben az amerikai „*punitive damages*” közrendbe ütközését állapítja meg.⁴⁶ Indokolása szerint a büntető jellegű szankciók a német jogban az állam büntető-monopóliumába tartoznak. Ezáltal polgári ügyben, polgári bíróság nem hozhat ilyen jellegű ítéletet, ugyanis ilyen ügyben a cél a konkrét károk kiegyenlítése és a személyes jóvátétel, az közérdek védelmét pedig esetleges büntetőjogi eszközökkel kell biztosítani.

A Hamburgi Tartományi Legfelsőbb Bíróság⁴⁷ egyik ítéletében szintén részletesen foglalkozott a kérdéssel.⁴⁸ A konkrét ügyben ugyanis éppen azt vizsgálta, hogy közrendbe ütköző-e az olasz bíróság ítélete (és így megtagadható-e annak elismerése) azért, mert az abban megállapított sérelemdíjnak büntető jellege lehet. A konkrét

⁴³ 635/D/1994. AB határozat, ABH 1998, 897.

⁴⁴ Fn. 183: Ausf. Kropholler/v. Hein FS Stoll, 2001, 553 ff.; v. Hein in Bruns/Suzuki, Preventive Instruments of Social Governance, 2017, 143 (149 ff.), mit rechtsvergleichenden Nachweisen zu IPR-Gesetzen in Ostasien.

⁴⁵ Münchener Kommentar zum BGB 8. Auflage 2020, az EGBGB 6. cikkéhez fűzött magyarázat, 54 bekezdés

⁴⁶ BGH NJW 1992 3096, 3104

⁴⁷ Oberlandesgericht Hamburg

⁴⁸ OLG Hamburg 6 W 50/08 sz. ítélet (2008. 11. 18.)

ügyben azonban az olasz jogszabály szövegének és céljának mérlegelésével a német bíróság arra jutott, hogy a fájdalomdíj felfogásban szerepet játszó preventív funkció pönális jellegre utal, és mint ilyen, nem idegen a német jogtól az olasz szabályozás (ellentétben az USA-ban ismert *punitive damages*-től), így az ítélet elismerhetőségéről határozott.

A német gyakorlatban tehát egyértelműen érvényesül a káronszerzés tilalma a sérelemdíjak körében is, ami egyben alkotmányos elvnek is tekinthető (a reparatív funkció miatt), így ilyen esetben az alkalmazandó jog egyes rendelkezései felülvizsgálhatók és alkalmazásuk mellőzhető a közrendi klauzula következtében.

Összefoglalóan megállapítható, hogy ugyan nincs egységes nemzetközi szabályozás az élet, testi épség és egyészség körében bekövetkezett sérelmek érvényesítésére irányadó joghatósági és alkalmazandó jogi szabályokra, az egyes tagállami szabályok és az Európai Unió rendeletei hasonlóképpen rendezik a kérdést. Ezek alapján az elsődleges joghatósági kapcsolóelv a kár bekövetkeztének helye. Emellett különös jelentősége van ezekben az esetekben a felek jogválasztási lehetőségének, ami azonban a forum shopping problémáját veti fel.

E körben azonban az ilyen jellegű sérelmek megítélése (személyiségi jogi jogsérelem, vagy szerződésen kívül okozott kár) igen eltérő, és e körben a Róma II rendelet sem következetes. Mindez azonban alátámasztja azt a következtetést, hogy az ilyen jellegű sérelmek esetén követelt sérelemdíjnak a vagyoni károknál alkalmazott kártérítéshez hasonló funkciója van, és mint ilyen, az ezzel kapcsolatos korlátozások is érvényesülnek.

A felek jogválasztásának szab korlátot az ún. közrendi klauzula, ami minden említett kollíziós jogszabályban megtalálható. Ez alapján, amennyiben az eljáró bíróság joga a sérelemdíjat reparációs jelleggel alkalmazza, közrendbe ütköző lehet és megtagadható olyan jog alkalmazása, amely a punitív jellegű sérelemdíj megállapítását lehetővé teszi.

Összességében azonban arra a kérdésre, hogy mennyit ér az emberélet, nem a sérelemdíj funkciója ad választ, hanem a bírói gyakorlat, amely noha hasonló szempontrendszer alapulvételével, mégis országoként jelentősen eltérő mértékű sérelemdíj megállapítást tesz lehetővé. A válasz tehát attól függ, melyik országban kívánja igényét érvényesíteni a sérelmet szenvedett fél.

Felhasznált irodalom

Kommentárok

Handbuch Schmerzensgeld (17. kiadás, 2021.)

Jauernig Kommentar zum Bürgerliches Gesetzbuch (18. kiadás, 2021.)

Münchener Kommentar zum BGB (8. kiadás, 2021.)

Nagykommentár a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvényhez – (Szerk.: Vékás Lajos – Gárdos Péter)

Könyvek, tanulmányok

Benke József: Bevezetés a magyar magánjog általános elveibe. (HVG-ORAC, 2019.)

Robert A. Kagan: Adversarial Legalism (The American Way of Law) (Harvard University Press, 2003.)

Király Miklós: A személyek és a felek autonómiája az új nemzetközi magánjogi törvényben. *Jogtudományi Közlöny*, 2018/12., 509-516.

Dr. Mohai Máté: Szerződésen kívüli kötelmi jogviszonyok az uniós és a magyar kollíziós magánjogban. *Európai Jog*, 2018/6., 15-23.

Dr. Molnár Ambrus: A sérelemdíj elméleti és gyakorlati kérdései. Kúriai Döntések 2013/7. Fórum

Nagy Csongor István: Jogválasztás az új nemzetközi magánjogi törvényben. *Jogtudományi Közlöny* 2019/5., 189-196.

Szabó Sarolta: Az új nemzetközi magánjogi törvény egyes általános részi kérdéseiről. *Jogtudományi Közlöny*, 2018/11., 449-463.

Szalai Ákos: Prevenció és reparáció a kártérítési jogban – a kártérítési jog és alternatívái a két cél szolgálatában. *Állam- és Jogtudomány*, LV. évfolyam, 2014. 3. sz.

Teichmann: BGB § 823 Schadensersatzpflicht; In: Othmar Jauernig, Bürgerliches Gesetzbuch, C.H.Beck München, 18. kiadás, München 2018.

HOW MUCH DOES A LIFE WORTH – IN DIFFERENT JURISDICTIONS? THE „FORUM SHOPPING” PROBLEM IN PERSONAL RIGHT INFRINGEMENT CASES

The aim of this study is to provide a high-level summary on the international private law rules regarding litigations in connection with personal right infringements. Such infringements (injuries, accidents, etc.) may occur in a different country than the injured person is from or caused by a foreign offender – such cases may lead to a collision of laws and jurisdictions. Among the EU member countries, well-founded provisions help the courts to establish their jurisdiction (or the lack of it) and the applicable law – mainly based on the place where the damage/injury occurred. However, there is no global or other multi-lateral convention in this regard, which leads to that in such cases, national laws apply.

Although, the basis and the amount of a compensation gained for such infringements can differ from jurisdiction to jurisdiction. Question is, whether the differences reach to a point where a foreign law cannot be applicable by the court with jurisdiction – for example, if the conducting court (e.g. Hungary) shall apply German law, or the law of

the USA? What happens, if the parties agree on applying a law to their dispute which has no connection to the relevant facts of the case? Is there any limitation for forum shopping?

The injured party's best interest is to find a jurisdiction where the court would apply such law that provides compensation for the injury and with the highest possible amount of money. However, if the applicable law uses „punitive damages”, it is in contrary to the Hungarian (or German) jurisprudence, which only accepts reparation as function of compensation, the applicability of such law, or recognition of such judgement may be rejected based on the "ordre public" exceptions.

MUNKAJOGI SZEKCIÓ

AJTAY-HORVÁTH VIOLA

Munkajogi és Szociális Jogi Tanszék

Témavezető: dr. Petrovics Zoltán PhD, egyetemi adjunktus

ELŐRELÁTHATÓSÁG A COVID IDEJÉN

A 2020 tavaszán megjelenő COVID-19 járvány (a továbbiakban: COVID) erőteljesen érezteti hatását a globális és hazai gazdaságokban, s előre nem látható következményeket okoz a munkaviszonyokban is. Jelenleg nagy gazdasági átrendeződés zajlik a világban, a javak újraosztásának lehetünk szemtanúi. A pandémiára, mint *vis maiorra* hivatkozással sokan igyekeznek mentesülni szerződéses kötelezettségük alól akkor is, ha a kár valódi oka nehezen hozható összefüggésbe a vírus hatásaival, vagy akkor is, ha a vírus lehetséges következményeivel már számolni lehetett. Értelmezhető-e a világjárvány *vis maior*ként? Hogyan viszonyul egymáshoz a *vis maior* és az elháríthatatlan körülmény fogalma? Mit kell a munkáltatónak előre látnia járvány idején? Milyen megoldásokkal tudja csökkenteni a munkáltató a megbetegedésekből eredő kártérítési felelősségét? Hogyan tudja ellenőrizni a munkáltató munkavállalói beoltottságát? Tanulmányomban többek között e kérdésekre keresem a választ.

A COVID mint *vis maior* és az ellenőrzési körön kívülség

A *vis maior* fogalmi meghatározását a tételes jog nem tartalmazza, de a jogirodalomban jól ismert a *vis maior* definíciója. A római jogi gyökerekhez visszanyúlva a *vis maior* olyan erőt, eseményt jelent, amelynek az emberi gyengeség nem tud ellenállni.¹ Ilyenek bizonyos természeti csapások (földrengés, árvíz, hajótörés, állat elpusztulása), de ilyenek tekintették a rómaiak az olyan emberi megmozdulásokat is, amelyek ellenállhatatlan, elemi erővel hatnak, mint például a háború, a forradalom, a rablóbanda (de nem az egyes rabló) támadása. Ezeknek az eseményeknek közös vonása, hogy abszolút jellegűek, mert nem az egyes személyekhez viszonyítjuk őket, hanem azt nézzük, hogy akadhat-e egyáltalán olyan ember, aki az adott eseményt el tudná hárítani. *Vis maior*ért általában senki sem felelt, kivéve, ha azt valaki szerződésben vállalta, vagy ha az illetőnek felróható volt, hogy a dolgot *vis maior* érte.²

A joggyakorlat számára iránymutató lehet a Nemzetközi Kereskedelmi Iparkamara *vis maior* definíciója, amely szerint *vis maior*ként minősül a szerződéses kötelezettség szerződésszerű teljesítését lehetetlenné tevő akadály vagy körülmény felmerülése, amennyiben az érintett szerződő fél bizonyítja, hogy ez a körülmény el nem hárítható akadály

¹ Földi-Hamza 2008. 429.

² Uo. 429–430.

(„*beyond its reasonable control*”) volt, s észszerűen nem volt elvárható tőle, hogy ezt a körülményt a szerződéskötés idején előre lássa, továbbá, hogy e körülményt elkerülje vagy következményeit elhárítsa.³ Látható, hogy e klauzula hasonlatos a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (a továbbiakban: Ptk.) szerződésszegésért való felelősség mentesülési, valamint a munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény (a továbbiakban: Mt.) munkáltatói felelősség alóli mentesülés szabályaihoz azzal a különbséggel, hogy a szerződésszerű teljesítést lehetetlenné tevő akadályról, vagy körülményről van szó, mely nem hárítható el, szemben az Mt. „*nem kellett számolnia*” fordulatával. Fontos kiemelni, hogy a Kúria mellett működő Új Ptk. Tanácsadó Testület a Ptk. 6:142. §-ának értelmezése során rögzíti, hogy egy kockázattelepítési szabályról van szó, s a szerződésszegésért való felelősség szabályai a „belső” *vis maior* esetében nem teszik lehetővé a felelősség alóli mentesülést. Önmagában tehát az a tény, hogy a szerződést megszegő fél az adott körülményt nem képes befolyásolni, illetve arra hatást gyakorolni, még nem eredményezi azt, hogy ellenőrzési körön kívül esőnek kell tekinteni az adott körülményt.⁴

A koronavírus hazai megjelenésekor, 2020 márciusában külső *vis maior*nak tekinthető, de annak konkrét megítélése és magánjogi szerződésekre gyakorolt hatása esetről esetre változhat.⁵ Az egyes tényállásoknál annak van kulcsfontossága, hogy az adott szerződésszegést a járvány, illetve a járvánnyal összefüggő állami és hatósági intézkedések okozták-e.⁶ Az oksági kapcsolatnak tehát a járvány (mint külső *vis maior*) és a szerződésszegés között kell fennállnia. Álláspontom szerint ez az a körülmény, ami miatt a kimentés sok esetben sikertelen lesz.

Kérdés, hogy a járvány hatására kibontakozó gazdasági válságot (megrendelések visszaesése, anyagbeszerzés akadozása) értékelhetjük-e *vis maior*nak? Meglátásom szerint a pandémia és a hatósági korlátozások minősülnek *vis maior*nak, de annak közvetett hatásai már nem, mert az túl tág értelmezésre adna lehetőséget.

A *vis maior* klauzula rögzítése a polgári jogi szerződésekből megszokott. Ebben többek között arról rendelkeznek a felek, hogy milyen külső körülményeket tekintenek *vis maior*nak, milyen körülményeket zárnak ki ez alól, milyen oksági kapcsolatnak kell fennállnia a *vis maior* és a szerződésszegés között, milyen eljárásrend, bizonyítási kötelezettség, kárelhárítási, kárenyhítési kötelezettség terheli a feleket, s rögzítik a *vis maior* szerződésre gyakorolt hatását.⁷ A munkajog világában a kártérítési szabályok relatív diszpozitívak, ezért a *vis maior* klauzula kikötése a munkáltató szempontjából nem megengedett, mert korlátozná a munkáltató felelősségét, e téren álláspontom szerint a felek autonómiája korlátozott. Ebből következően a bíróságok megítélésére van bízva, hogy a munkáltató milyen sikerrel hivatkozhat a pandémiára, mint *vis maiorra*.

³ <https://iccwbo.org/content/uploads/sites/3/2020/03/icc-forcemajeure-hardship-clauses-march2020.pdf>, (2021. 06. 06.)

⁴ Új Ptk. Tanácsadó Testület véleményei, <https://kuria-birosag.hu/hu/ptk?page=3> (2021. 06. 06.)

⁵ Boóc 2020. 3.

⁶ Csöndes 2020. 13., <https://kbj.hu/a-covid-19-jarvany-es-a-szerzodeszegesert-valo-felelosseg-aloli-mentesules-egyes-kerdesei/> (2021. 06. 06.)

⁷ Györfi-Tóth 2020., <https://blogs.dlapiper.com/advocatus/2020/04/a-covid-19-mint-potencialis-vis-maioresemeny-hatasa-a-maganjogi-szerzodeses-jogviszonyokra/> (2021. 06. 06.)

Hogyan kapcsolódik a *vis maior* fogalma az elháríthatatlansághoz? Történetileg az objektív felelősség alóli mentesülés szabályaival párhuzamosan jelent meg az elháríthatatlanság fogalma, amely a *vis maioron* kívül tágabb körben nyitotta meg a mentesülés eseteit, kijelölve ezzel az objektív felelősség végpontját.⁸ A *vis maior* és az elháríthatatlan külső ok viszonyáról az mondható el, hogy ez utóbbi a tágabb kör, azaz minden olyan esemény beletartozik a *vis maioron* túlmenően is, amire a károkozónak nincs ráhatása, de másnak lehet (pl. állat, harmadik személy, vagy a károsult közrehatása).⁹ Kőhídi Ákos polgári jogász szerint a problémák éppen itt kezdődnek, vagyis annál a pontnál, ahol az elháríthatatlan esemény fogalma túlnő a *vis maioron*. Mégpedig azért, mert amíg a *vis maior* esetén elfogadtuk, hogy annak elhárítása senkitől sem várható el, azaz a fogalmi határmegvonásnál arra kell válaszolnunk, akad-e bárki, aki el tudná hárítani, addig az elháríthatatlan oknál már nem erről lesz szó, sokkal inkább arról, hogy az adott helyzetben általában elvárhatók-e olyan intézkedések, amelyekkel az esemény elhárítható lesz. A szerző arra a következtetésre jut, hogy az előreláthatóság nem teljesen objektív kategória, mert nem szakítható el teljesen az adott helyzetben általában elvárható magatartástól.¹⁰ Ezt a megközelítést részben alátámasztja az a kúriai álláspont, miszerint elvárható előreláthatóságról beszélhetünk. Eörsi Gyulánál pedig találunk utalást arra, hogy az előreláthatóság megszűnteti az elháríthatatlanságot.¹¹ E logika mentén haladva az előrelátható körülmény nem lehet elháríthatatlan, ami viszont nem minden esetben igaz.

Az előreláthatósági szabály a munkajogban

Az előreláthatóság fogalma a Ptk.-ban és az Mt.-ben is két helyen jelenik meg: egyrészt a kimentés egyik feltételeként, másrészt a kártérítés mértékénél.¹² A kimentés körében rögzített előreláthatóság a szerződésszegéshez vezető okra vonatkozik, és a polgári jogban a referencia időpontja a szerződés megkötése.¹³ A munkajogviszonyban és a polgári jogi jogviszonyokban az előreláthatóság másik – a Bécsi Vételi Egyezményből átvett megjelenési módja – a kártérítés mértékének meghatározásakor releváns (következménykárok, elmaradt vagyoni előny összecszerúségét alakítja), s referencia időpontja a szerződésszegés időpontja (a károsulton a bizonyítási teher). Ennek oka, hogy az objektív alapú kimentés és ezzel párhuzamosan a kártérítés mértékének a szerződéskötéskor előrelátható következménykárokra és elmaradt haszonra való korlátozása egészséges egyensúlyi helyzetet teremt a vagyoni forgalomban a szerződő felek közötti kockázatmegosztás terén.

Az Egyezmény 74. cikkének rendelkezése szerint a fél szerződésszegése következményeként járó kártérítés összege megegyezik azzal a veszteséggel, amely a szerződésszegés következtében a másik felet érte, ideértve az elmaradt hasznot is. Ez a

⁸ Kőhídi 2015. 225.

⁹ Uo. 231.

¹⁰ Uo. 232.

¹¹ Eörsi 1966. 286.

¹² Ebből következően a szerződés tárgyában (ügynevezett tapadó kár) okozott károkra nem vonatkozik az előreláthatósági klauzula, ott tehát a teljes kártérítés elve érvényesül.

¹³ Ptk. 6:142. § [Felelősség szerződésszegéssel okozott károkért].

kártérítés nem haladhatja meg azt a veszteséget, amelyet a szerződészegő fél a szerződés megkötésének időpontjában előre látott, vagy amelyet előre kellett volna látnia azon tények és körülmények alapján, amelyekről mint a szerződészegés lehetséges következményeiről az említett időpontban tudott vagy tudnia kellett volna. E szabály célja, hogy a feleket arra kapacitálja, hogy a szerződés megkötésekor tájékoztassák egymást a lehetséges kockázatokról, s így a magatartások befolyásolása révén hozzájárul az erőforrások hatékony elosztásához.

Kérdésként merül fel, hogyan határolható el egymástól a szerződészegéshez vezető ok a kár előreláthatóságától?¹⁴ Tulajdonképpen a kár okának előreláthatósága feltételezi a kár előreláthatóságát, ugyanis nehezen képzelhető el olyan szituáció, melyben a szerződészegéshez vezető ok ismeretének hiányában a kár előre látható.

A Ptk.-ból azt vezethetjük le, hogy a referencia-időpontban (szerződéskötés időpontjában) rögzül az előreláthatóság mércéje, s ez azért előnyös, mert a feleknek érdekében áll, hogy minden ismeretlen vagy esetleges kockázatot feltárjanak a szerződés megkötésekor, s mindezen információ birtokában alakítsák ki a szerződés feltételeit (például ennek tudatában kössenek ki kötbért, határozzák meg a szolgáltatás értékét). A szabály lényege, hogy a kárveszélyek ismeretében a szerződéses partnerek maguk végzik el a kockázatelosztást, ami ebből következően kiegyensúlyozott szerződési pozíciót jelent. A munkajog rendszerében azonban ilyen referencia-időpont hiányában ez a szabály nem éri el a célját, ezért nyilvánvalóan nem alkalmazható a szerződéskötéskori előreláthatóság, csakis a károkozás időpontjában történő előreláthatóság.¹⁵

Mit jelent akkor tulajdonképpen az a fordulat, hogy a körülménnyel a munkáltatónak „nem kellett számolnia”? A Ptk.-ban az előrelátható körülmény a károsodáshoz vezető ok objektív előreláthatóságát jelenti. A Bécsi Vételi Egyezmény 25. cikke az előreláthatóság mércéjét az azonos körülmények között lévő észszerűen gondolkodó, hasonló személyhez viszonyítja, ami szintén objektivitást feltételez. Ebből következően az, hogy egy munkáltatónak mivel kell számolnia, szintén objektív feltételt vetít előre.

A munkáltató kártérítési felelősségénél az előreláthatóság referencia időpontja az, amikor a munkáltató kialakítja a munkavégzés feltételeit, az a személy pedig, akinek előre kell látnia a kárt, az, aki kapcsolatban áll a károsulttal. Abból a szempontból, hogy mit kell előre látnia a munkáltatónak, a baleset okának és a munkavédelemnek van szerepe (a munkáltató gondolt-e mindenre, kizárhatott-e bizonyos baleseti tényezőket).¹⁶ A Kúria Joggyakorlat-elemző Csoportja ezen túlmenően felhívja a figyelmet arra, hogy az elvárható előrelátást a károkozás időpontjában kell vizsgálni az érintett munkáltató esetében, de figyelembe kell venni, hogy a felek a szerződéskötéskor miről szereztek tudomást, a tartós jogviszony fennállása alatt miről tájékoztatták egymást [Mt. 6. § (2) bekezdés, (4) bekezdés].¹⁷ Ez a megközelítés arra enged

¹⁴ Fuglinszky 2011. 412.

¹⁵ Sipka 2013. 735-740.

¹⁶ Kúria Joggyakorlat-elemző Csoport: *A munkáltató egészségkárosodásért fennálló kártérítési felelősségének egyes kérdései*. Összefoglaló vélemény, 2018. március 14. (a továbbiakban: Összefoglaló vélemény 2018) 33. (2021. 06. 06.) https://kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/a_munkaltato_egeszsegkarosodasert_-_2018.januari_osszegzes.pdf

¹⁷ Összefoglaló vélemény: 34.

következtetni, hogy a károkozás időpontját és a szerződés megkötésének időpontját komplexen figyelembe kell venni az előreláthatóság vizsgálatánál.

A vírusra vetítve attól az időponttól kezdve, hogy a WHO 2020. március 11. napján világjárványnak nyilvánította a COVID-19 vírusfertőzés okozta járványos megbetegedéseket, és ugyanezen a napon Magyarország kormánya veszélyhelyzetet hirdetett ki, a felek már észszerűen mindenképp számolhattak a vírussal, s annak következményeivel. Amennyiben tehát a pandémiát, mint külső *vis maiort* ellenőrzési körön kívüli körülménynek tekintjük, úgy a második vizsgálódási ponton a kimentés kétséges, mert a vírus következményei a fent említett időponton túl objektív mércével már előre láthatóak voltak.

A polgári jogi szerződéseknél annak van jelentősége, hogy a felek mikor kötöttek szerződést, a munkajogban pedig annak, hogy a munkáltató a munkavégzés feltételeit mikor alakította ki. Ebből következőleg 2020. március 11. napja után a munkáltató álláspontom szerint nem hivatkozhat sikerrel arra, hogy a vírussal és annak lehetséges következményeivel nem számolhatott.

Kárelhárítás

2020 tavaszától a munkáltatók többféle megoldással igyekeztek a vírus munkahelyi terjedését megakadályozni. A leggyakrabban alkalmazott megoldás az otthoni munkavégzés elrendelése (*home office*) egyoldalúan vagy a felek megállapodása alapján. További megoldás a szabadság kiadása vagy a fizetés nélküli szabadságban való megállapodás.¹⁸ Azoknál a munkaköröknél, ahol jellegüknél fogva kizárt volt az otthoni munkavégzés, ott a rendszeres teszteltetés jöhetett számításba, valamint a munkahelyen bevezetett elővigyázatossági és higiéniai protokollok. A lakosság beoltásával felmerült a kérdés, hogy a munkáltatók milyen módon győződhetnek meg munkavállalók védettségéről, tekintettel arra, hogy egészségügyi adatról van szó. A Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság által kiadott tájékoztató szerint munkajogi, munkavédelmi, foglalkozás egészségügyi, valamint munkaszervezési céllal, e körben kiemelve a munkavállalók egészségét és biztonságát veszélyeztető munkahelyi biológiai expozíciók felmérésére vonatkozó – objektív szempontok szerint elvégzett – kockázatelemzés alapján, egyes munkakörökben vagy foglalkoztatotti személyi kör esetében szükséges és arányos intézkedésnek minősülhet a munkavállaló koronavírus elleni védettsége tényének munkáltatói megismerése. Ez egyrészt a védett munkavállaló, másrészt a többi munkavállaló, harmadrészt a munkavállalóval potenciálisan kapcsolatba kerülő harmadik személyek (ügyfelek) élete és egészségének védelme, illetve ehhez kapcsolódóan a munkáltató kötelezettségeinek történő megfelelés szempontjából lényeges.¹⁹ *A természetes személyeknek a személyes adatok kezelése tekintetében történő*

¹⁸ Összefoglaló egyes munkajogi szabályok alkalmazásáról a veszélyhelyzet kihirdetéséről szóló 40/2020. (III. 11.) Korm. rendelet által elrendelt veszélyhelyzet időtartama alatt, 2020. május 11.

<https://munkajogilap.hu/osszefoglalo-egyres-munkajogi-szabalyok-alkalmazasarol-a-veszelyhelyzet-kihirdeteserol-szolo-40-2020-iii-11-korm-rendelet-atal-elrendelt-veszelyhelyzet-idotartama-alatt/> (2021. 06. 06.)

¹⁹ NAIH-3903-1/2021 Tájékoztató, [file:///C:/Users/Lenovo/Downloads/NAIH-3903-1-2021%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Lenovo/Downloads/NAIH-3903-1-2021%20(1).pdf), (2021.06.07.)

védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról, valamint a 95/46/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló 2016/679 Európai Parlamenti és Tanácsi (EU) rendelet (a továbbiakban: GDPR) alapján a személyes adat különleges kategóriájába tartozó egészségügyi adat megismerése akkor jogszerű, ha megfelel a GDPR 6. cikk (1) bekezdésében található jogalapok valamelyikének és szükséges továbbá a 9. cikk (2) bekezdés b), h), vagy i) pontok valamelyikének az adatkezelő által igazolt fennállása. Így például, ha az adatkezelés a foglalkoztatást, valamint a szociális biztonságot és szociális védelmet szabályozó jogi előírásokból fakadó kötelezettségei teljesítése érdekében szükséges, vagy ha a munkavállaló munkavégzési képességének felmérése, orvosi diagnózis felállítása miatt, vagy ha az adatkezelés a népegészségügy területét érintő, határokon átnyúló egészségügyi veszélyekkel szembeni védelem miatt közérdekből szükséges.²⁰

Mi lehet a következménye a munkáltatói felelősség szempontjából annak, ha a munkavállaló igazolható módon mégis megfertőződött a munkahelyén? Elsődlegesen bizonyítási nehézségek merülhetnek fel a megfertőződést illetően, de ennek sikeressége nem lehetetlen. Példaként említhető a Nemzeti Népegészségügyi Központ (a továbbiakban: NKK) azon eljárása, amely során a COVID fertőzést foglalkozási megbetegedésként veszik nyilvántartásba. Az észlelő orvos PCR tesztet mellékelve nyomtatványon bejelenti a gyanút a munkavédelmi hatósághoz, a hatóság megindítja az eljárást, s megvizsgálja, hogy a fertőzés a foglalkozással összefüggésben, annak gyakorlása közben érte-e a munkavállalót. Amennyiben az NKK foglalkozási megbetegedésként nyilvántartásba veszi a megbetegedést, akkor a munkavédelmi hatóság értesíti a társadalombiztosítási kifizetőhelyet, a kifizetőhely határozatot hoz arról, hogy a foglalkozási megbetegedés miatt a biztosított 100%-os baleseti táppénzre (és többek között ingyenes gyógyszerre) jogosult.²¹ A magas ügyszám miatt 2021-ben a gyakorlat kialakított egy *quasi* vélelmet, mely szerint az orvosok, az ápolók, az idősgondozók és a pedagógusok (óvoda) nagy valószínűséggel munka közben fertőződtek meg, így esetükben gyorsított az eljárás. Ezekben az esetekben tehát a munkavédelmi hatóság az ok-okozati összefüggést megállapítja, ebből következően esetükben nagy eséllyel a munkáltató kárfelelősségét is sikeresen meg lehetne állapítani, ez viszont a munkáltatóknak jelentene hatalmas terhet. A kérdés az, hogy beletartozik-e a rendes üzleti kockázat körébe, az, hogy a munkavállalók nagy száma megbetegszik, s hosszú időre keresőképtelenné válik, vagyis elvárható-e a munkáltatóktól, hogy ezzel számoljon és a károkozó körülményt elkerülje? Ezen a ponton érdemes visszautalni arra, hogy a Ptk. a szerződészegésért való felelősség mentesülési szabályát kockázattelepítésnek tekinti, ami arra enged következtetni, hogy a munkáltatónak az efféle kockázatokkal számolnia kell. A kártérítés mértékét az előreláthatósági szabály alkalmazásával lehet csökkenteni, azaz a károkozás és a kár közti távoli oksági kapcsolatra (következménykárok és elmaradt vagyoni előny) hivatkozással lehet elérni, hogy a kártérítés összege ne legyen eltúlzott. Az „azonos helyzetben lévő észszerű személy” (munkáltató) jelenti az előreláthatóság mércéjét, akinek nem a pontos kárösszeget, hanem a kár nagyságrendjét és fajtáját kell előrelátnia, hozzátéve azt, hogy a személyi károk esetén a kár nagyságrendjére nem kell kiterjednie az előreláthatóságnak, csupán a kár

²⁰ 2016/679 európai parlamenti és tanácsi rendelet 9. cikk (1) bekezdés b), h), i) pontjai

²¹ A foglalkozási betegségek és fokozott expozíciós esetek bejelentéséről és kivizsgálásáról szóló 27/1996. (VIII. 28.) NM rendelet

típusára, mely valójában a „*ún. vékony koponya doktrína*” továbbélése a gyakorlatban.²² Jelentheti-e ez azt, hogy a vírussal járó szövődmények, szélsőséges esetben a munkavállaló halála esetén is fennáll a munkáltató felelőssége, tekintettel arra, hogy a kár fajtáját a munkáltató előre láthatta? Álláspontom szerint igen, ha a munkaviszonnal összefüggésben a megfertőződést egyértelműen bizonyítani lehet. A fő problémát az jelenti, hogy a magyar munkáltatók jellemzően nincsenek arra felkészülve anyagilag, hogy tömegesen teljesíteni tudják a munkavállalók egészségkárosodásából eredő kárát még akkor sem, ha a kár mértéke az előrelátható következménykárokra van szorítva, főképp akkor nem, amikor a vírus okozta gazdasági válság a működésüket is elnehezíti. Ebben a helyzetben ugyanis a foglalkoztatóknak a meglévő munkaerő megtartása is nehéz feladat. Megnyugtató megoldást ezért ebben az esetben is a biztosítás jelentene.

Összegzés

A COVID járvány új kihívások elé állította a mindennapi jogalkalmazást, hiszen olyan kérdésekkel találjuk szemben magunkat, amelyek eddig legfeljebb elméleti síkon merültek fel. Álláspontom szerint a járvány külső *vis maiornak* tekinthető, de 2020 tavaszát követően azzal a feleknek már mindenképpen számolniuk kellett, azaz a munkáltató kimentése ezen az alapon meghiusulni látszik. Amint arra a következtetésre jutunk, hogy a munkáltatói kárfelelősség fennáll, rögtön az a következő kérdés, hogy a gazdasági racionalitást figyelembe véve mennyire elfogadható ilyen mértékben a munkáltatóra telepíteni a vírusnak, mint *vis maiornak* a következményeit? Eörsi szavaival élve jelen esetben a „*túlerő okozta elháríthatatlanságról*”²³ van szó, vagyis arról, hogy a megbetegedések tömeges mérete és az egészségkárosodások kiszámíthatatlansága miatt nem jelent-e aránytalan megterhelést az ilyen mértékű kockázat munkáltatókra való telepítése? A joggyakorlatnak megítélésem szerint ezt a gazdasági szempontot is figyelembe kell vennie az egyes esetek megítélésakor.

Felhasznált irodalom

Boóc Ádám: Észrevételek a COVID-19 vírus hatásaira a magyar szerződéses jogban, in: Veszélyes Anyagok 2020. március-április, 3-5. <http://real.mtak.hu/107851/1/181..pdf> (2021. 06. 06.)

Csöndes Mónika: A Covid-19-járvány és a szerződésszegésért való felelősség alóli mentesülés egyes kérdései. *Kártérítési és Biztosítási jog*, II. évfolyam 3. szám / 2020. október, 3-18. <https://kbj.hu/a-covid-19-jarvany-es-a-szerzodessegesert-valo-felelosseg-aloli-mentesules-egyeb-kerdesei/> (2021. 06. 06.)

²² 1/2018. (VI.25.) KMK vélemény a munkáltatónak a munkavállalója egészségi állapotában bekövetkezett károkért fennálló felelőssége egyes kérdéseiről, valamint Összefoglaló vélemény A munkáltató egészségkárosodásért fennálló kártérítési felelősségének egyes kérdései (2016.El.JGY.E.1.), 2018. 39.

²³ Eörsi 1966. 286.

Eörsi Gyula: A polgári jogi kártérítési felelősség kézikönyve. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1966.

Földi András – Hamza Gábor: A római jog története és intézményei. Nemzeti Tankönyvkiadó, Budapest, 2008.

Fuglinszky Ádám: Az előreláthatósági klauzula egyes kérdései, avagy kinek, mikor és mit kell előrelátnia. *Magyar Jog*, 2011/7., 412-425.

Györfi-Tóth Péter: A COVID-19 mint potenciális vis-maior esemény hatása a magánjogi szerződéses jogviszonyokra. <https://blogs.dlapiper.com/advocatus/2020/04/a-covid-19-mint-potencialis-vis-maior-esemeny-hatasa-a-maganjogi-szerzodeses-jogviszonyokra/> (2021. 06. 06.)

International Chamber of Commerce: Force Majeure and hardship clauses March 2020, 2020, <https://iccwbo.org/content/uploads/sites/3/2020/03/icc-forcemajeure-hardship-clauses-march2020.pdf> (2021.06.06.)

Kőhídi Ákos: Az elháríthatatlanság fogalmának relativizálódása a magyar polgári jogban. In Kőhídi Ákos – Keserű Barna Arnold (szerk.): Tanulmányok a 65 éves Lenkovic Barnabás tiszteletére, Eötvös József Könyv-és Lapkiadó Bt.; Széchenyi István Egyetem Deák Ferenc Állam-és Jogtudományi Kara, Budapest-Győr, 2015. 225-242.

Összefoglaló egyes munkajogi szabályok alkalmazásáról a veszélyhelyzet kihirdetéséről szóló 40/2020. (III. 11.) Korm. rendelet által elrendelt veszélyhelyzet időtartama alatt, 2020. május 11., <https://munkajogilap.hu/osszefoglalo-egyeb-munkajogi-szabalyok-alkalmazasrol-a-veszelyhelyzet-kihirdeteserol-szolo-40-2020-iii-11-korm-rendelet-altal-elrendelt-veszelyhelyzet-idotartama-alatt/> (2021. 06. 06.)

Sipka Péter: Az új Munka Törvénykönyve felelősségi rendszere figyelemmel az új Polgári Törvénykönyvre. MJ2013/12., 735-740. <https://ptk2013.hu/szakcikkek/sipka-peter-az-uj-munka-torvenykonyve-felelossegi-rendszere-figyelemmel-az-uj-polgari-torvenykonyvre-mj-201312-735-740-o/2746>

PREDICTABILITY IN THE TIMES OF COVID

The COVID epidemic has posed new challenges to the everyday application of the law, as we are faced with questions that were previously only theoretical. In my view, the epidemic can be considered as force majeure, but regardless, after spring 2020, the parties had to take it into account, i.e. excusing employer on this basis seems to be undermined. As soon as we conclude that the employer is liable, the next question to be asked is to what extent is it acceptable, in terms of economic rationality, to impose the consequences of the virus as force majeure on the employer? In Eörsi's words, in this case it is a question of 'unavoidable circumstances of superior force', i.e. whether, given the massive scale of the outbreaks and the

unpredictability of the health damage, it is not a disproportionate burden to place such a risk on employers? In my approach, when assessing individual cases, case-law should also take this economic aspect into account.

SZAKÁCS DÓRA

Munkajogi és Szociális Jogi Tanszék

Témavezető: dr. Horváth István tanszékvezető habil. egyetemi docens

A MUNKAHELYI PSZICHOTERROR JELENSÉGE A MUNKAJOGBAN

1. Bevezetés

A *mobbing*, vagy a magyar terminológiát használva munkahelyi pszichoterror a mai munka világának egyik legnagyobb kihívása, melyhez a munkahelyi stressz problémája is kapcsolódik. Nem újkeletű problémáról beszélünk, a munkahelyi pszichoterror problémájával ugyanis több filmes alkotás is foglalkozott. Köztük például a Ternovszky Béla által rendezett, 1986-ban bemutatott magyar-német-kanadai animációs film, a *Macskafogó* is, amelyben több jelenetben utalást láthatunk arra, hogy Mr. Teufel beosztottját, Safraneket nem csak szóban, hanem tetteleg is terrorizálja. A jelenség komolyságát igazolja, hogy az Európai Unió egyre több tevékenysége során foglalkozik a munkahelyi pszichoszociális kockázatokkal. Az Európai Unió Bizottsága az Európai Unió munkahelyi biztonsággal és egészségvédelemmel kapcsolatos 2014-2020 stratégiájában kiemelt szerepet szentelt az aktív és egészséges idősor problémájának. Elengedhetetlen a munkavállalók biztonságának és egészségvédelmének biztosítása ebben a körben, ami azért jelentős, mert a társadalom öregedése miatt a munkával töltött idő hosszabbodása már nem csak a jövő problémája. Ennek megvalósításához a megelőzés kultúrájának ösztönzése alapvető.¹

Ebből következően a munkavédelem tárgyát már nem csak az ember fizikai egészsége, hanem lelki jóléte is képezi, a fejlett országokban egyre több figyelmet szentelnek a pszichoszociális tényezőknek. Bár a jelenség igen elterjedt, kevesen vannak tisztában azzal, hogy valójában pszichoterrort tapasztalnak környezetükben. A résztvevők skálája igen széles, aktív, passzív vagy elszenvedő alanya bárki lehet beosztástól, nemtől, életkortól függetlenül. Ha a *mobbing* elszenvedője (akkor is, ha nem tudja nevén nevezni a jelenséget) segítséget kér a probléma megoldásában, nem sok lehetősége van. Nagyon sok múlik a munkáltató szervezetében hatáskörrel rendelkező hozzáállásán, mert a *mobbing* jogi úton való orvoslása, kompenzálása nehézségekbe ütközik jogrendszerünkben. A munkajogi és munkavédelmi szabályozás tartalmaz szakaszokat, melyek értelmezhetők úgy, hogy segítsék a *mobbing* problémájának megoldását, kötelezettségeket teremtenek mind a munkáltató, mind a munkavállaló számára, azonban az ilyen kifejezett célzatú jogalkotói szándék vagy bírói értelmezés egyáltalán nem elterjedt.

Kutatásom, így a doktorandusz konferencián elhangzott előadásom központi gondolata szerint a jogszabályok rendelkezései értelmezhetőek úgy, hogy segítsék a *mobbing*

¹ Európai Bizottság 2014.

problémájának megoldását, csupán erre figyelemmel kell olvasni azokat. Az elméleti alapok tisztázása után tanulmányom kiemelt részét képezi annak bemutatása, hogy a munkajogi, munkavédelmi szabályok hogyan értelmezhetők úgy, hogy azok érvényesek és hatékonyan alkalmazhatók legyenek a pszichoterrorra, azok a pszichoterror folyamatának mely szakaszában jutnak kiemelt szerephez. Végül szeretném felhívni a figyelmet olyan módszerekre, amelyek ha nem is tökéletes megoldást, de az áldozat szempontjából hatékonyabb jogérvényesítési lehetőségeket biztosítanak.

2. A munkahelyi pszichoterror

A tanulmány első részében a munkahelyi pszichoterror problémájával foglalkozom részletesen, ugyanis ezek a konfliktusok, kihatással lehetnek az egyén nem csak munkahelyi, de családi, baráti vagy akár társadalmi kapcsolataira is.

2.1. A pszichoterror kutatásának története

A *mobbing* kifejezést először az osztrák származású Nobel-díjas zoológus és állatpszichológus, Konrad Lorenz használta.² Foglalkozásához híven ő az állatok viselkedésének tanulmányozása során említette a fogalmat, amikor az állatok csoportosan támadtak egy másik állatra, hogy azt így saját területükről elűzzék. Peter-Paul Heinemann svéd orvos azonban már az emberi konfliktusok megjelölésére is alkalmazta a *mobbing* kifejezést az 1960-as években. Vizsgálatának alanyai iskolás gyermekek voltak, akik addig mentek el a kiszemelt áldozat csúfolásával, megalázásával, kiközösítésével, hogy az elszenvedőt akár az öngyilkosságba is kergették. A téma nagy kutatója a német származású svéd Heinz Leymann az 1980-as években fedezte fel, hogy ez a jelenség nem csak az iskolában, de a munkahelyeken is megjelenik. Az ő nevéhez fűződik a konfliktusfolyamat leírása, rendszerezése, modellezése, valamint a *mobbing* által okozott egyéni, társadalmi és vállalati károk értelmezése is.³ 1993-ban kutatásai során arra jutott, hogy a munkahelyi mobbing esetén 45 olyan ellenséges cselekmény történhet, amelyek súlyos következménnyel járhatnak az érintett személyre.

A munkahelyi pszichoterror, avagy *mobbing* problematikájával magyar kutatók is foglalkoztak. Ezek közül a legjelentősebb Kaucsek György és Simon Péter 1996-os kutatómunkája, melynek eredménye az volt, hogy megállapították a pszichoterror közel ötvenféle módon elkövethető, valamint segítettek a pszichoterror magyar fogalmának kialakításában.⁴

² Marton 2006. 41.

³ Mazur 2016. 6.

⁴ Mazur 2016. 6.

2.2. A munkahelyi pszichoterror fogalma⁵

Az előző részből kiderült, hogy a munkahelyi pszichoterror magyar fogalmának kimunkálása Kaucsek és Simon munkásságának köszönhető. A meghatározást valójában Heinz Leymanntól vették át, aki a *mobbing* elég széleskörű definícióját fejlesztette ki. A svéd és magyar jogrendszer intézményeinek különbségeire tekintettel azonban az eredetitől különböző koncepciót jelenít meg a munkahelyi pszichoterror fogalma, a személyes konfliktusokból származó probléma kiemelésével, de az intézményes-szervezeti háttér nélkül. A külföldi szakirodalom szerint három konjunktív elemet tartalmaz a bullying definíciója: (1) fizikai, verbális vagy pszichológiai támadás vagy megfélemlítés, amelynek célja félelem, stressz vagy egyéb ártalom okozása; (2) az erőegyensúly hiánya, amelyet kihasználva az erősebb személy nyomást gyakorol a gyengébbre; (3) rendszeresen ismétlődő vagy huzamosabb időn keresztül folyamatosan fennálló helyzet két személy, vagy személyek között.⁶ Kaucsek György egyik témához kapcsolódó előadásában négy jellemzőt emelt ki, melyek elengedhetetlenek, hogy munkahelyi pszichoterrorról beszéljünk. Ezek a *rendszeresség*, a *gyakoróság*, a *tartósság* és az *ellenségesség*. Kutatási tapasztalatai alapján pszichoterrorról akkor beszélünk, ha egy személyt az elkövetés közel 50 lehetséges magatartása közül legalább eggyel, vagy többel legalább egyszer egy héten és legalább fél éven keresztül folyamatosan zaklatnak.⁷

A külföldi szakirodalom definíciója annyiban szigorúbb, hogy a magatartás céljaként meghatározza a félelem, stressz vagy egyéb ártalom okozását.⁸ A magyar szakirodalom azonban a gondatlan cselekményeket is alkalmasnak tartja arra, hogy az elkövető pszichoterrort valósítson meg általuk.

2.3. A pszichoterror folyamata – az ahhoz kapcsolódó jogszabályi rendelkezések

A fogalom tisztázásakor is kiemelt jelentőséghez jut, hogy nem egy cselekményről van szó munkahelyi pszichoterror esetén, hanem sorozatos, folyamatszerű magatartásról. A pszichoterror folyamatához nem csupán az azt megvalósító cselekmények, hanem azok következményei is hozzátartoznak.

Heinz Leymann, a már említett 1993-as közel, 500 svéd munkahelyi pszichoterror esetére kiterjedő kutatására támaszkodva alkotott meg egy modellt, mely orvosi vizsgálatok, munkaügyi bíróságok tárgyalási dokumentumai, szakszervezeti felmérések, érdekképviselési állásfoglalások, személyzeti előadók és áldozatok véleményének figyelembevételével készült. A modellben a *mobbing* folyamatát négy szakaszra osztotta.

⁵ A munkahelyi pszichoterror szinonimája a *mobbing* vagy a *bullying*.

⁶ Parti 2016. 13., 114-115.

⁷ Kaucsek 2014.

⁸ Parti 2016. 13., 116.

2.3.1. Interperszonális konfliktusok szakasza

Az első szakasz az *interperszonális konfliktusok* szakasza. Ebben a szakaszban két vagy több munkavállaló között valamilyen konfliktus alakul ki, mely önmagában a munka világának velejárója, ártalmatlan jelenség. Ha azonban ez a konfliktus negatív értelemben fejlődni kezd, mégpedig úgy, hogy a konfliktusban állók valamelyike a vita folytán, vagy azt követően nem tisztességes magatartást tanúsít, akkor a személyes konfliktust követően megjegyzések céltáblájává válhat a kiszemelt, és elindulhat a pszichoterror folyamata. Hiába próbál védekezni, egyre jobban kiszorul a csoportból. Amint az áldozat a csoportból való kikerülését érzékeli, megkísérli pozícióját javítani, úgy próbál visszakerülni a csoportba, hogy egyre több feladatot vállal magára, teljesítményét fokozza. Az ebben a szakaszban kialakuló konfliktus már nem csak az áldozatot érintheti negatívan, hiszen a nézeteltérés, igazságtalan bánásmód hatására a munkahelyi légkör megromlik, feszültté válik és ez a pszichoterrorban részt nem vevő kollégák hangulatára is rányomja bélyegét. A fogalmi elemek közül már ebben a korai szakaszban megjelenik az ellenségesség.

2.3.2. Pszichoterror szakasza

Az interperszonális konfliktusok szakaszát a *pszichoterror* szakasza követi. Ebben a szakaszban már a pszichoterror fogalmi elemeiként meghatározott rendszeresség, gyakoriság és tartósság is megjelenik, vagyis a fenti megjegyzések, kirekesztés már hosszabb ideje a munkahelyi mindennapok részeként jelentkeznek. Az előző szakaszra jellemző magatartások már nem csak elvétve fordulnak elő, hanem egyre inkább célzottá válnak, a helyzet kezdi elérni azt a komolyságot, amelyből segítség nélkül az áldozat már nem tud kikerülni. Az állandó megjegyzéseknek köszönhetően a vezetőség beavatkozásának hiányában az áldozat stigmatizálásnak lesz kitéve, melynek következtében társas kapcsolatai megromlanak, majdnem teljesen elvesznek. Csökken a pszichoterrort elszenvedő önbizalma, tekintélye, problémamegoldó képessége, munkahelyi szociális támogatása. A külső beavatkozás ebben a szakaszban nagyon nehéz, azonban annál szükségesebb.

Ebben a szakaszban már segítségül hívhatjuk a jog eszközeit. Míg az interperszonális konfliktusok szakaszában is beszélhetünk személyiségi jogi sérelmekről, ennek részeként az egyenlő bánásmód követelményeinek sérelméről, ebben a szakaszban a megjegyzések célzottá válásának következtében egy esetleges bírósági eljárás során az áldozatnak könnyebb dolga van a bizonyítás körében.

2.3.2.1 Általános magatartási követelmények

A mobbing négy etapjának ismertetését megszakítva rövid kitérőt teszünk, bemutatva, hogy a második szakasszal kapcsolatban milyen hazai munkajogi rendelkezéseket találunk.

Ha az Mt. rendelkezésein sorban haladunk több olyan jogintézménnyel is találkozhatunk, amelyek a munkahelyi pszichoterror folyamatának egyes szakaszaiban meghatározó szerephez juthatnak. Rögtön az általános magatartási követelmények között a 6. § (2)

bekezdésében szabályozott együttműködési kötelezettség található.⁹ *Mobbing* esetén az együttműködési kötelezettség mind az áldozat, mind a munkáltató részéről érvényesül. Szorosan kapcsolódik hozzá a (4) bekezdésben szabályozott tájékoztatási kötelezettség.¹⁰ A kölcsönös együttműködési kötelezettség tartalma napjainkban átértékelésen megy keresztül. Tartalma olyan magatartást feltételez, amely az egyik fél a jogai gyakorlását és kötelezettségei teljesítését a másik fél érdekeinek szem előtt tartásával, tevélegesen segíti elő. A munkajogviszony specialitása, hogy a felek között tartós kapcsolat áll fenn, így az együttműködési köteletség a munkaviszony valamennyi létszakaszában, valamennyi jog gyakorlása és kötelezettség teljesítése során terheli a feleket.¹¹ Munkahelyi pszichoterror esetén a munkáltató részéről már a jogviszony kezdetén az igénybe vehető esetleges segítséget, szervezeten belüli megoldást elősegítő intézkedéseket a munkavállaló tudomására kell hozni, tájékoztatni arról, hogy a munkáltatónál kihez kell fordulnia, ha pszichoterrort tapasztal.

A gyakorlatban ez nem valósul meg, annak ellenére azonban, hogy mindez a munkáltatói tájékoztatási kötelezettség körébe tartozik. A munkáltató együttműködési kötelezettsége a tudomására jutott pszichoterror megoldásában mutatkozik meg, hiszen az adott munkahelyi probléma orvoslása körében olyan megoldást kell találnia, amely a munkavállalót munkahelyi kötelezései teljesítésében segítik. A munkavállaló oldalán is értelmezhető az együttműködési és tájékoztatási kötelezettség, ugyanis amennyiben pszichoterror áldozatává válik munkahelyén a vezetőség tudomására kell hoznia, hiszen irreálisnak tűnhet akkor segítséget várni az adott probléma megoldásában, ha arról munkáltató nem tud. Ha a munkavállaló tájékoztatja ugyan a munkáltatót, azonban az nem tesz lépéseket, akkor a munkavállaló már hivatkozhat az esetleges jogvita során a munkáltató részéről az együttműködési kötelezettség megsértésére, amennyiben más nem is áll rendelkezésére. A munkáltató munkavédelmi kötelezettségeiről szóló részben kifejtem a felek kötelezettségeinek konfliktusát, és hogy a munkavállaló együttműködési és tájékoztatási kötelezettségének megszegése értékelhető-e hátrányára, abban az esetben, ha nem szól a pszichoterrorról.

Érdekesnek tartom, hogy a munkavállaló, amennyiben nem kap munkáltatójától segítséget pszichoterror során és adott esetben a nyilvánossághoz fordul, hogy elpanaszolja, milyen atrocitások érik munkavégzés közben, maga is jogsértést követ el. Hiszen látszólag véleménynyilvánításának szabadsága alapján gyakorolja jogát, próbálja lelki egészségét a probléma feltárásával helyreállítani, azonban az Mt. 8. §-ában szabályozott, a munkáltató jogos gazdasági érdeke, jó hírneve veszélyeztetésének tilalma ebben meggátolhatja, mert a munkáltató üzleti kapcsolatait komolyan sérteni tudja, ha a vállalkozásról a köztudatban elterjed, hogy munkavállalói szenvednek, engedi, hogy ilyen mértékű konfliktusok alakuljanak ki közöttük. A munkavállaló ugyanis nem csak munkaidejében, hanem azon kívül sem tanúsíthat olyan magatartást, amely ezek veszélyeztetését eredményezné. Ezzel a munkáltatónak megnyílik az Mt. 78. § (1) bekezdés b) pontjában szabályozott azonnali hatályú felmondás lehetősége.

⁹ Mt. 6. § (2)

¹⁰ Mt. 6. § (4)

¹¹ Bankó – Berke – Kiss 2017. 4. rész 1. pont

2.3.2.2. Alapvető kötelezettségek¹²

Az Mt. 51. § (1), valamint (3)-(4) bekezdése szabályozza a munkáltató munkaviszony során fennálló olyan kötelezettségeit, amelyek a munkahelyi pszichoterror, munkahelyi stressz esetén relevanciával bírnak. Az 51. § a munkáltató munkaviszonyból fakadó, a munkabér fizetésén túli legfontosabb kötelezettségét, a foglalkoztatási kötelezettséget szabályozza. Amennyiben a munkáltató foglalkoztatási kötelezettségének nem tesz eleget munkaidőben, tehát nem látja el megfelelő feladattal, utasítással a munkavállalót, alapbér-fizetési kötelezettség még terheli, ezt az időt állásidőnek hívjuk. Az (1) bekezdés magában foglalja a foglalkoztatás azon elemét, amely alapján a munkáltatónak olyan munkát kell biztosítania, amely megfelel a munkakörben meghatározott feladatok jellegének és szintjének.¹³ Az (1) bekezdésben említett, a foglalkoztatási kötelezettség másik lényeges összetevője a munkavégzéshez szükséges feltételek biztosítása. Bár itt leginkább a munkavégzéshez szükséges fizikai feltételek hangsúlyosak, ezek közé tartoznak a (4) bekezdésben konkrétan kiemelt, egészséget nem veszélyeztető és biztonságos munkavégzés feltételei is.

A (3) bekezdés rögzíti, hogy a munkavállalót csak olyan munkára lehet alkalmazni, amely testi alkata, fejlettségére, egészségügyi állapotára tekintettel nem járhat rá hátrányos következményekkel. A 2018-as módosítás¹⁴ során ebbe a bekezdésbe a munkavállaló egészségi állapota is bekerült. Ez a pszichoterror szempontjából rendkívül fontos és hasznos módosítás. Bár az indokolás szövege alapján a módosításra a várandós, a gyermekágyas vagy szoptató munkavállalók munkahelyi biztonságának és egészségvédelmének javítását ösztönző intézkedések bevezetéséről szóló 92/85/EGK tanácsi irányelv módosítása következtében került sor, azonban a konkrét törvényszöveg ezt nem emeli ki, így nem csak a várandósság minősül adott esetben védett egészségi állapotnak. Ennek értelmében, ha valaki pszichoterror áldozatává válik, és ennek következtében már fizikai vagy lelki eredetű megbetegedésről beszélhetünk, a munkáltatónak kötelezettsége a munkavállaló munkakörülményeit olyan mértékben megváltoztatni, hogy az egészségi állapotára ne legyen hátrányos.

Az Mt. 51. § (4) bekezdése, mint már feljebb említettem, az egészséget nem veszélyeztető és biztonságos munkavégzés feltételeinek megteremtését a munkáltató kötelezettségeként rögzíti. Az erre vonatkozó részletes szabályokat a munkavédelemről szóló 1993. évi XCIII. törvény (a továbbiakban: Munkavédtv.) rögzíti.

2.3.2.3. A munkavédelem szerepe

A Munkavédtv. 9. §-a rendkívüli jelentőséggel bír, ugyanis a törvény hatályát kiterjeszti minden szervezett munkavégzésre, attól függetlenül, hogy az milyen szervezeti vagy tulajdoni formában történik. *Mobbing* esetén a törvény legfontosabb szabályozási témái a munkamegszervezés kötelezettségét megteremtő, továbbá a megfelelő, konfliktusmentes munkakörnyezet kialakításának kötelezettségét előíró rendelkezések. A Munkavédtv. 49. § (1)

¹² Az alapvető kötelezettségek keretében a munkáltató alapvető kötelezettségeivel foglalkozom.

¹³ Bankó – Berke – Kiss 2017. 29. rész 1. pont, Mt. 51. §-ához.

¹⁴ Az általános közigazgatási rendtartásról szóló törvény hatálybalépésével összefüggő törvények és egyes egyéb törvények módosításáról szóló 2017. évi CLIX. törvény

bekezdés b) és d) pontja meghatározza, hogy „a munkavállaló csak olyan munkára és akkor alkalmazható, ha foglalkoztatása az egészségét, testi épségét, illetve a fiatalokú egészséges fejlődését nem befolyásolja károsan”;¹⁵ illetve „ha mások egészségét, testi épségét nem veszélyezteti és a munkára – külön jogszabályokban meghatározottak szerint – alkalmasnak bizonyult”.¹⁶ A b) pont a *mobbing* áldozata szempontjából jelentős, hiszen a pszichoterror elszenvedőjének egészségét valószínűleg károsan befolyásolja a körülmények megváltoztatása nélküli továbbfoglalkoztatás. Ez a kötelezettsége a munkáltatónak nem csak a munkaviszony kezdetén áll fenn. A munkaviszony során folyamatosan meg kell felelnie az egészséget nem veszélyeztető és biztonságos munkavégzés feltételeinek, így ha időközben a környezet a munkavállaló egészségére negatív hatással van, a munkáltatónak kötelezettsége a környezetet megváltoztatni. Ez történhet a munkavállaló munkakörének megváltoztatásával, így esetleg más személyi környezetbe helyezéssel, vagy a terrorizáló munkatárs jogsértő magatartásának szankcionálásával. A d) pont pedig a pszichoterror elkövető szempontjából bír jelentőséggel, hiszen ha a munka során mások egészségét, akár testi épségét veszélyezteti, nem alkalmazható arra a munkára, így erre hivatkozva eltávolítható az adott munkakörből. A Munkavédtv. 54. § (1) bekezdése pontosítja, hogy a munkáltató az egészséget nem veszélyeztető és biztonságos munkavégzés érdekében mely körülményeket köteles figyelembe venni. Az említett bekezdés d) pontjában az emberi tényező figyelembevételét kötelezettségként van kiemelve. Itt különös tekintettel a monoton munka jelenik meg, az emberi tényezőkben a munkavállaló személyi környezete meghatározó szerepet játszik. Bár az 54. § (2) bekezdése kötelezettségként írja elő a munkáltató részére a kockázatértékelés elkészítését, ez a munkahelyi stressz esetén segítséget, megoldást jelenthet, a pszichoterror kiszűrésére azonban alkalmatlan.

A Munkavédtv. 64. § (1) bekezdése alapján a munkáltatónak kötelessége bejelenteni azt a foglalkozási megbetegedést, amely miatt a munkavállaló több mint három munkanapon át nem volt munkaképes. A dolgozat következő részében kifejtett okokból azonban ezt a kötelezettséget munkahelyi pszichoterror vagy akár csak a munkahelyi stressz következtében is ritkán kérik számon, így a munkáltatók a gyakorlatban nem sűrűn tesznek ennek eleget.

Ha munkahelyi pszichoterror történik, kiemelt jelentőséget kaphat a Munkavédtv. 70. § (1) bekezdése, mely a munkáltató kötelezettségeként rögzíti a munkavállalókkal, illetve munkavédelmi képviselőkkel való tanácskozást a megfelelő feltételek biztosítása érdekében. *Mobbing* esetén a legkonstruktívabb, leghatékonyabb megoldások sokszor a passzív alanyok, elszenvedők oldaláról jöhetnek, így a személyi feltételek megteremtésének elengedhetetlen eszköze a tanácskozás.

2.3.3. A jogsértések szakasza

Visszatérve a *mobbing* egyes fázisainak ismertetéséhez, a harmadik szakasz a *jogsértések* szakasza. Bár az előző szakaszokban is tapasztalhatunk például személyiségi jogi jogsértéseket, ebben a szakaszban azonban a munkaadói részéről tapasztalhatunk olyan

¹⁵ Munkavédtv. 49. § (1) bekezdés b) pont

¹⁶ Munkavédtv. 49. § (1) bekezdés d) pont

reakciókat, melyek legtöbbször az áldozatra hátrányosak. A pszichoterrort elszenvedő kerül ki bűnbakként az addigra már visszafordíthatatlan konfliktusból. A munkáltató éppen ezért az áldozattal szemben tesz lépéseket, nem a terrorizáló személyek ellen. A kutatások alapján az esetek 10-20 %-a jut el ebbe a szakaszba, melynek végére munkajogi eszközökkel tesznek pontot. Ha az érintett személy bíróság előtt meg is támadja a munkáltatói jogkör gyakorlója munkajogi lépését, hosszú jogvita következik, mely az egyébként is felfokozott pszichés állapotban lévő áldozat lelki helyzetét csak rontja.

2.3.3.1. Joggal való visszaélés tilalma

A harmadik fázishoz kapcsolódóan az Mt. 7. § (1) bekezdésében meghatározott rendeltetésellenes joggyakorlás, joggal való visszaélés esete is vizsgálendő mobbing esetén. „*Tilos a joggal való visszaélés. E törvény alkalmazásában joggal való visszaélés különösen, ha az mások jogos érdekeinek csorbítására, érdekérvényesítési lehetőségeinek korlátozására, zaklatására, véleménynyilvánításának elfojtására irányul vagy ehhez vezet.*”¹⁷ Mint a törvény szövegéből látjuk, a joggal való visszaélés szorosan kapcsolódik a 6. § (2) bekezdésében szabályozott jóhiszeműség és tisztesség elvéhez. Ez azonban többletfeltételeket tartalmaz, hiszen itt a magatartás a másik fél jogos érdekének csorbítására, érdekérvényesítési lehetőségeinek korlátozására, zaklatására, véleménynyilvánításának elfojtására irányul vagy ezt eredményezi. Éppen ezért el kell egymástól választani a jóhiszeműség és tisztesség elvét, valamint a joggal való visszaélés tilalmát. Segítséget nyújthat, hogy joggal való visszaélés esetén alanyi jogot kell keresni, amelynek gyakorlása történik. Alanyi jog gyakorlása hiányában, valamely magatartás során tanúsított rosszhiszeműség, ártási szándék esetén a jóhiszeműség és a tisztesség követelményének megsértéséről beszélünk.¹⁸ Amennyiben a munkáltató valósítja meg a pszichoterrort a legtipikusabb magatartások tanúsításával, „csak” a jóhiszeműség és a tisztesség elvének megsértéséről beszélhetünk. Ha azonban a munkáltató képviselője alanyi joggyakorlás közben követi el, mint például az Mt. 53. §-ában szabályozott munkaszerződéstől eltérő teljesítés meghatározásával árt vagy zaklatja a munkavállalót, már joggal való visszaélésről beszélünk. *Mobbing* körében értékelendő tehát, hogy a munkáltató a tudomására jutott pszichoterror esetén milyen intézkedéseket tesz. Ilyen intézkedés lehet, ha csak azért, hogy a problémát megszüntesse, az áldozat munkaviszonyát szünteti meg, vagy olyan intézkedéseket hoz, melyek előbb vagy utóbb az áldozat részéről a munkaviszony megszüntetését eredményezhetik. Például az említett munkaszerződéstől eltérő foglalkoztatás körében az egyébként is rossz lelki állapotban lévő munkavállalót a szeretteitől távoli helyre küldi dolgozni. Felmerül, hogy amennyiben a munkáltató ezt megteszi, aktív résztvevőként immár ő is terrorizáló szerepbe lép, az addigi passzív alanyéból.

2.3.3.2. Az egyenlő bánásmód követelménye

Az Mt. 12. § (1) bekezdése alapján a munkaviszonnyal, így különösen a munka díjazásával kapcsolatban az egyenlő bánásmód követelményét meg kell tartani. E követelmény

¹⁷ Mt. 7. § (1) bekezdés

¹⁸ Kúria 2017. 15.

megsértésének orvoslása nem járhat más munkavállaló jogának megsértésével vagy csorbításával.¹⁹ E szakasz értelmében a munkaviszony valamennyi létszakaszában figyelemmel kell lenni az Ebktv.-ben részletesen kifejtett szabályokra. A munkahelyi pszichoterror szempontjából kiemelt jelentőségű az Ebktv. 10. § (1) bekezdésében meghatározott zaklatás fogalma. E szerint „zaklatásnak minősül az az emberi méltóságot sértő, szexuális vagy egyéb természetű magatartás, amely az érintett személynek a 8. §-ban meghatározott tulajdonságával függ össze, és célja vagy hatása valamely személlyel szemben megfélemlítő, ellenséges, megalázó, megszegyenítő vagy támadó környezet kialakítása.” A meghatározásba valamennyi, a pszichoterror megvalósítása során kifejtett magatartás beletartozik, azonban fontos, hogy az Ebktv. védelme csak a 8. §-ában, a közvetlen hátrányos megkülönböztetéssel kapcsolatban meghatározott tulajdonsággal rendelkezőket illeti meg, így nem terjed ki minden pszichoterrort elszenvedőre, kizárólag akkor, ha az a védett tulajdonságukkal összefügg. Az Ebktv. 8. §-ában meghatározott védett tulajdonságok a nem, a faji hovatartozás, a bőrszín, a nemzetiség, a nemzetiséghez való tartozás, az anyanyelv, a fogyatékoság, az egészségi állapot, a vallási vagy világnézeti meggyőződés, a politikai vagy más vélemény, a családi állapot, az anyaság (terhesség) vagy az apaság, a szexuális irányultság, a nemi identitás, az életkor, a társadalmi származás, a vagyoni helyzet, a foglalkoztatási jogviszony vagy a munkavégzésre irányuló egyéb jogviszony részmunkaidős jellege, illetve határozott időtartama, az érdekképviselőhez való tartozás és végül az egyéb helyzet.²⁰ A törvényi felsorolás nyitott, az egyéb helyzetbe általános szabályként olyan tulajdonságok tartoznak bele, amelyek az emberi személyiség lényegi vonásai, ebből következik, hogy az egyéb helyzet fogalmát szűken kell értelmezni. Az egyéb tulajdonság nem lehet azonos az elszenvedett hátránnyal, nem lehet tehát az a különbség az összehasonlított személyek, illetve csoportok között, hogy az egyik elszenvedte az adott hátrányt, a másik pedig nem.²¹ Fontos különbség a munkahelyi pszichoterror és az Ebktv.-ben szabályozott zaklatás között, hogy a pszichoterror magatartások összessége, míg a zaklatást már egyetlen magatartás is megvalósítja, így a két fogalom nem szükségszerűen azonos. Dolgozatom hipotézisének alátámasztásához az egyenlő bánásmód problematikáját nem elemzem részletesen, mert célom nem csak a védett tulajdonsággal rendelkezők által elszenvedett pszichoterror bemutatása.

2.3.4. Kikerülés a munka világából

A *mobbing* fázisainak bemutatásához visszatérve, végül a folyamat utolsó szakasza – a munkajogi intézkedést követően – az áldozat *kikerülése a munka világából*. Bár Leymann kutatása pontos adatokat nem közölt arra nézve, hány eset jutott el ebbe a szakaszba, de vélhetőleg az 500 eset fele korai nyugdíjazással, munkaképtelenné válással végződött. Ebben a szakaszban az áldozat, ha a jogsértések következtében nem is került ki eredeti munkahelyéről, ismétlődő áthelyezéseknek van kitéve, huzamosabb betegállományt vesz

¹⁹ Mt. 12. § (1) bekezdés

²⁰ Ebktv. 8. §

²¹ Az Egyenlő Bánásmód Hatóság Tanácsadó Testületének 288/2/2010. (IV.9.) TT. sz. állásfoglalása az egyéb helyzet meghatározásával kapcsolatban.

igénybe, esetleg önként távozik a munkáltatótól. Az elszennvedő alany pszichológiai és orvosi vizsgálatok sokaságán eshet túl, esetlegesen klinikai kezelésekre szorul, legrosszabb esetben pedig végleg kikerül a munka világából. Ha a jogsértés következtében kártérítésre vagy végkielégítésre van esélye, ezek a jogintézmények is ebbe a szakaszba tartoznak, de a problémát nem orvosolják.²²

2.3.4.1. A stressz fizikai és lelki hatásai

A *mobbing* jelenségéhez – így különösen annak negyedik fázisához – kapcsolódóan megállapítható, hogy a munkahelyi stressznek mind az egyén, mind a szervezet szintjén komoly következményei lehetnek. A stressz rövid távú egyéni hatásairól elsőként Walter Bradford Cannon írt, aki a jelenséget „*Harcoldj vagy menekülj*” reakciónak nevezte, melynek lényege, hogy a reakció jellegzetes fiziológiai változásokkal felkészíti a szervezetet a veszélyek előli menekülésre, a veszélyekkel való küzdelemre. Az így előidézett fokozott izgalmi állapot tünetei között a vérnyomás és a szívritmus növekedése, a légzés felgyorsulása, az izomfeszültség növekedése, a pupillák kitágulása, az izzadás fokozódása, az emésztés, a nyálelválasztás csökkenése, a vércukorszint emelkedése, endorfinok felszabadulása, vagy a felületi erek összehúzódása figyelhető meg. A stresszhatások továbbá az agyat CRH kiválasztására készítetik, amely az egyik legfontosabb stresszhormon. Mindez anorexiához, csökkent libidóhoz, nagy mennyiségben pedig szorongáshoz vezethet.²³ A már fent említett általános adaptációs szindróma a stressz hosszú távú hatásainak leírására kiválóan alkalmas. Fontos kiemelni a harmadik szakaszt, mely a szervezet stressz következtében való kimerülését takarja. A mellékvesék a folyamatos stressz következtében megnagyobbodhatnak és túlműködhetnek, összezsugorodhat vagy elsorvadhat a csecsemőmirigy valamint a nyirokcsomók, fekélyek keletkezhetnek a gyomorban, a bélrendszerben, szív-koszorúér betegségek alakulhatnak ki, az immunrendszer működését gátolja, így nagyobb valószínűséggel alakulnak ki fertőzések, daganatos megbetegedések.²⁴

Az előző bekezdésben leginkább a stressz fizikai hatásáról esett szó, azonban az elszennvedő nem csak fizikai, hanem lelki következményeket is tapasztalhat stresszre adott válaszként, melyek legtöbb esetben hamarabb jelentkeznek, gyakrabban előfordulnak.

A leginkább közismert stressz által okozott lelki betegség a *depresszió*. Depresszió esetén olyan hangulatbetegségről beszélünk, amelyet a szomorúság, a levertség, a csökkent motiváció, az élet iránti érdektelenség és a negatív gondolatok kísérnek, valamint olyan testi tünetek, mint az alvászavarok, az étvágytalanság és a fáradékonyság jellemeznek. Ha a depresszió definícióját nézzük, már rengeteg negatív következményt ismerhetünk fel, amelyek mind a stressz következtében alakulnak ki, és a mindennapok megnehezítőjeként hathatnak.

A másik lelki következmény a *szorongás*. A szorongáshoz olyan érzelmek tartoznak, mint az aggodás, a félelem, melyek teljesen normális érzések, onnantól válnak abnormálissá, ha olyan helyzetben jelentkeznek, amelyet az emberek többsége könnyen megold. A krónikus

²² Csepelyi 2000. 20-26.

²³ Juhász 2002. 19-21.

²⁴ Juhász 2002. 22.

aggodalom ritkán serkenti a problémák valódi megoldását, a kreatív ötletek helyett merev, sztereotip gondolatokkal próbálja megoldani a problémát. A munka világában a komoly lelki leterhelés munkahelyi elégedetlenséget okozhat, amelynek következtében a termelékenység, a munkavégző képesség megváltozhat, ezek már a stressz szervezeti szinten kifejtett hatásai közé sorolhatók.²⁵

Nem csak nevesített testi-lelki betegségek lehetnek a stressz következményei. Olyan hatások figyelhetők meg a túl sok stressz miatt, mint az egyén teljesítménykárosodása, melynek következtében az összpontosításban, gondolataik logikus összeszervezésében nehézségeik adódhatnak, figyelmük könnyen elterelhetővé válik. Ezek a tünetek megnehezítik a bonyolultabb feladatok elvégzését. Az erős stresszorokkal való találkozás miatt a figyelmet a feladattól elterelő gondolatok nyomulhatnak az elszenvedő fejébe, például a stresszorra gondol, ahelyett, hogy a feladat megoldására fordítaná figyelmét. A másik, nem kifejezetten betegségnek mondható következmény a viselkedésváltozás. Ezek közé tartozik többek között a dohányzás, a túlzott alkoholfogyasztás, a kábítószer használat, a teljesítménycsökkenés, a hibázás, a harag, az agresszió, a menekülés a munkából, az egyéb életszerepek (családi, baráti) károsodása.²⁶

A szervezet szintjén az előbb említett, az egyénnél érzékelhető tünetek már kihatnak a munkáltatóra is. Amennyiben a munkavállalók teljesítménye csökken, a szervezet szintjén, hosszú távon a termelékenység alacsony szintjéről beszélhetünk. De az alacsony termelékenységhez ugyanúgy hozzájárul a munkavállalók alkohol-vagy drogfüggősége, a szorongás, a depresszió, a rongálás, a munkavállalók közötti kommunikáció, kapcsolat megromlása. A testi-lelki megbetegedések továbbá a hiányzás megnövekedéséhez vezetnek, ami szintén befolyásolja a termelékenységet, de önmagában is problémát okozhat a munkáltatónak, hiszen a munkavállaló távolmaradása esetén a megfelelő helyettesítésről való gondoskodás nem minden esetben egyszerű, a munkában állókra osztanak sok esetben többletfeladatokat, ezzel előidézve, hogy ők is stresszhelyzetnek legyenek kitéve. Az ördögi kör sajnos ezzel beindul. A munkahelyi stressztől továbbá a munkakörnyezet is feszült lesz, ami önmagában is stresszor, azonban szervezeti szinten további problémákat tud okozni a feszült légkör, melynek megoldása nem egyszerű feladat. Ha a munkahelyi légkör hosszútávon kellemetlen, a munkavállalók számos stresszornak vannak kitéve a munkahelyen, és a közeljövőben nem látják a probléma megoldását, akkor valószínűleg állásváltásra kerül sor, menekülni fognak a munkahelyről. A munkaerő elvándorlása nem csak a pozíció újbóli betöltése miatt nehéz, de a tömeges elvándorlás a munkáltató külső megítélésének, illetve a munkahelyi légkörnek sem tesz jót.²⁷

²⁵ Juhász 2002. 23-25.

²⁶ Juhász 2002. 25-26.

²⁷ Juhász 2002. 26-27.

3. Záró gondolatok

Tanulmányomat a pszichoterror problémájának lehetséges megoldásaira fókuszálva zárom. Határozott véleményem, hogy a munkahelyi pszichoterror problémáját a túlzottan szigorú szabályok bevezetése nem oldaná meg, az kontraproduktívan hatna a megoldáshoz vezető út megtalálásában. A korábban már említett, kölcsönös együttműködésen túl a munkáltató a pszichoterror megelőzéséért aktívan tehet már a jelenség kialakulását megelőzően. A pszichoterror megoldásának körében rendkívül lényeges, azonban kevés figyelmet kapott intézmény a munkáltatói visszaélés-bejelentő rendszer. Magyarországon a panaszokról és a közérdekű bejelentésekről szóló törvény²⁸ teremti meg a jogi kereteit annak, hogy a munkáltatók közérdeket, vagy nyomós magánérdeket védő magatartási szabályokat állapítsanak meg, és azt munkavállalók számára kötelezővé tehetik.²⁹ Ez a gyakorlatban legtöbbször társasági, vagy akár nemzetközi szintű etikai kódexek alkalmazásával kerül bevezetésre. A törvény továbbá lehetőséget teremt, hogy a jogszabályok, vagy az előbb említett magatartási szabályok megsértésének bejelentésére a munkáltató visszaélés-bejelentési rendszert hozzon létre.³⁰ Ezen a csatornán keresztül véleményem szerint kiemelkedő eredményeket lehetne elérni a pszichoterror csökkentése, esetlegesen az adott munkáltatónál történő felszámolása érdekében. 2019. október 23. napján hirdették ki az EU 2019/1937. számú irányelvét, melyet a tagállamoknak fokozatosan implementálniuk kell. Első lépésként a legalább 250 munkavállalót foglalkoztató szervezeteknél lesz kötelező a visszaélés-bejelentési rendszer kialakítása 2021. december 17-től. A legalább 50, de legfeljebb 249 fő munkavállalót foglalkoztató jogalanyok tekintetében 2023. december 17. napjáig kell a tagállamoknak hatályba léptetni azokat a jogszabályokat, amelyek a belső bejelentési csatorna létrehozására irányuló kötelezettséget megteremtik. Bár az irányelv nem említi a magatartási kódexek megsértésnek bejelentési lehetőségét, a magyar jogalkotás kiterjesztheti a bejelentő csatorna funkcióját, így akár a pszichoterror felismerésére, kezelésére alkalmas csatorna létrehozására kötelezheti a legalább 50 főt foglalkoztató munkáltatókat.

A tanulmány bevezetésében említetteket a megírás után is igaznak tartom. Tanulmányomból egyértelműen kitűnik, hogy a magyar szabályozás alkalmas a *mobbing* problémájának kezelésére, azonban véleményem szerint a megfelelő alkalmazáshoz bizonyos jogalkotói intézkedések elengedhetetlenek. Az első és legfontosabb kodifikációs lépés a pszichoterror fogalmának jogszabályi rögzítése, mellyel a jogalkalmazás körében könnyen érzékeltethető lenne a pszichoterror létezése, így megkönnyítené az áldozatok igényérvényesítését. A fogalom bevezetésével mind az áldozat, mind a bíróságok, hatóságok biztos kiinduló pontra alapozva tudnának állást foglalni a pszichoterror esetéről.

Kiemelten fontosnak tartom továbbá, hogy a visszaélés-bejelentő rendszer által teremtett lehetőséget a *mobbing* kérdéskörére is kiterjessze a jogalkotó, esetlegesen törvényi szinten

²⁸ A panaszokról és a közérdekű bejelentésekről szóló 2013. évi CLXV. törvény (továbbiakban: „Panasz-törvény”)

²⁹ Panasz-törvény 13. §

³⁰ Panasz-törvény 14. § (1) bekezdés

kiemelve, mint a magatartási szabályok között kötelezően szabályozandó témakört. Javaslom továbbá, hogy a jogalkotó rendezze a munkavállaló védelmének erősítése érdekében azt az esetet, amikor a munkavállaló – jobb híján – csak a munkáltató jogos gazdasági érdekét kockáztatva, a nyilvánossághoz fordulással tudja elérni, hogy a munkáltató ténylegesen tegyen valamit a pszichoterror felszámolása érdekében.

A munkahelyi pszichoterror problémája rendkívül aktuális, és sajnálatos módon egyre inkább elterjedt. Éppen ezért tartom fontosnak, hogy a magyar jogalkotás és jogalkalmazás ne csak akkor reagáljon erre a problémára, amikor a társadalom nagy része már küzd vele, hanem már annak nemzeti méretűvé növése előtt szabályozza azt a jogalkotó.

Felhasznált irodalom

A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának az Európai Unió munkahelyi biztonsággal és egészségvédelemmel kapcsolatos, 2014–2020-as stratégiájáról. Európai Bizottság, Brüsszel, 2014. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014DC0332&from=HU> (2021.06.05.)

A joggal való visszaélés tilalmának ítélkezési gyakorlata (a Kúria joggyakorlat-elemző csoport összefoglaló jelentése). Kúria, 2017. július 12. http://www.lb.hu/sites/default/files/joggyak/a_joggal_valo_visszaeles_-_joggyakorlat_elemzo_csoport_vegso.pdf (2021.06.10.)

Az Egyenlő Bánásmód Hatóság Tanácsadó Testületének 288/2/2010. (IV.9.) TT. sz. állásfoglalása az egyéb helyzet meghatározásával kapcsolatban

Bankó Zoltán – Berke Gyula – Kiss György: Kommentár a munka törvénykönyvéhez. Wolters Kluwer, 2017.

Csepelyi Magda: Mobbing – Munkahelyi pszichoterror a grafológia tükrében. General Press, Budapest 2000

Európai Munkahelyi Biztonsági és Egészségvédelmi Ügynökség: Vezetői összefoglaló: Pszichoszociális kockázatok Európában: Előfordulási gyakoriság és megelőzési stratégiák. EU-OSHA, 2014. <https://osha.europa.eu/en/publications/reports/executive-summary-psychosocial-risks-in-europe-prevalence-and-strategies-for-prevention/view> (2021.06.05.)

Juhász Ágnes: A munkahelyi stressz, munkahelyi egészségfejlesztés. Oktatási segédanyag, Budapest 2002 <http://www.munkahelyiegeszsegfejlesztes.hu/docs/doc2.pdf> (2021.06.04.)

Kaucsek György: A munkahelyi pszichoterror okai, következményei, és javasolt ellenintézkedések. Előadás 2014. <http://docplayer.hu/6216908-A-munkahelyi-pszichoterror-okai-kovetkezmenyei-kaucsek-gyorgy-magyar-ergonomiai-tarsasag.html> (2021. 06.06.)

Dr. Marton Tamás: Mobbing-, bullying-, pszichoterror-, szociális stressz a munkahelyeken. *Munkaiügyi szemle* 50. évfolyam/ 7. szám, 2006.

Mazur Tímea: A munkavállalókat fenyegető egyik legnagyobb veszély – A munkahelyi mobbing. Szakdolgozat, Budapest 2016. <http://docplayer.hu/35495568-A-munkavallalokat-fenyegeto-egyik-legnagyobb-veszely-a-munkahelyi-mobbing.html> (2021.06.06.)

Parti Katalin: A megfélemlítés (bullying) szabályozása Magyarországon és külföldön. *Medias Res* 5. évfolyam/1. szám, 2016.

THE PHENOMENON OF WORKPLACE MOBING IN LABOUR LAW

Mobbing at the workplace is one of the stressors known in the world of employment, which can have serious impact on employees' health and the organisation of the employer. The essential conceptual elements of workplace mobbing according to György Kaucsek are regularity, frequency, permanence, and hostility of the act. These conflicts may affect an individual's work life, as well as family, friends, and other social relationships. The study aims to present the provisions of the current Hungarian legislation, which can aid the fight against workplace bullying. After presenting the relevant provisions through the process of mobbing, the study formulates proposals in order to aid the solution of mobbing. The most convenient solution focuses on the new whistle-blowing regulations of the EU (2019/1937 EU Directive on the protection of persons who report breaches of Union law. The obligation of employers – who employ more than 50 employees – to introduce whistleblowing systems opens up the possibility to include the report on the occurrence of mobbing and therefore allow employers to fight the phenomenon of mobbing more efficiently.

TÓTH KINGA

Munkajogi és Szociális Jogi Tanszék

Témavezető: dr. Hungler Sára PhD, egyetemi adjunktus

A MUNKÁLTATÓI KÁRTÉRÍTÉSI FELELŐSSÉG GYAKORLATI PROBLÉMÁI

A közvélekedés alapján a munkáltató „mindenért felel”. Ennek a feltevésnek megvizsgálása céljából igyekeztem az egészségügyi károsodásból származó károk megtérítése iránti igényt elemezni, mely alól a munkáltatónak jellemzően nem, vagy csak elenyésző esélye van a mentesülésre, esetleg a kármegosztásra. A kutatásom során a munkáltató kártérítési felelősségét, azon belül is a mentesülési lehetőségek elméleti és gyakorlati aspektusait vizsgálom. A Munka Törvénykönyvének kártérítési felelősséget szabályozó részeiben 2012-ben bekövetkezett jelentős módosítás jogpolitikai célja a munkáltató felelősségére vonatkozó szabályok enyhítése, a kimentési lehetőségek határainak tágítása volt, vagyis annak lehetősége, hogy a munkáltató mentesüljön a tevékenységétől független kár bekövetkezése esetén is.¹ A bírói gyakorlat tanulmányozásakor ezek megvalósulására fókuszáltam, azonban nem kizárólag a megváltozott fogalmak alkalmazását, hanem a kártérítési felelősség megállapításával szorosan összefüggő munkavédelmi intézkedések bírói értékelését is vizsgáltam.

A kutatás során a hagyományos dogmatikai elemzést empirikus módszerekkel egészítettem ki: bírósági határozatokból és munkabaleseti jegyzőkönyvekből legalább nyolcvan összegyűjtött balesetet elemeztem. Ezek közül negyven olyan releváns jogesetet használtam fel, melyek rámutatnak a gyakorlatban felmerülő problémákra, vagy a szabályozás egy-egy „szürke zónájára”. A munkabalesetek elemzése alapján a munkáltatói kárfelelősségi eseteket öt nagy csoportra osztottam: a *vis maior*, a harmadik személy által, a munkavédelmi szabályok megsértésével, munkáltató ellenőrzési kötelezettségének mulasztásával és egyéb okból bekövetkezett munkabalesetek.

Meglátásom szerint a témám átfogó vizsgálatához hozzátartozik a munkáltatók gyakorlata/véleménye is, ezért a balesetek elemzését kérdőíves kutatással egészítettem ki. A 15 kérdésből álló kérdéssort a munkáltatói kártérítés, a munkabaleset, a munkavédelem témakörökkel kapcsolatban állítottam össze. A kérdőívet kb. 100 munkáltató számára tettem elérhetővé, amelyre 40 teljes válasz és 6 részleges kitöltés érkezett. Ezt követően a kitöltők között a kérdőívben szereplő, de részletesebb szempontok alapján négy darab mélyinterjút készítettem, amelyben a munkabalesetek megelőzésére tett intézkedéseiket, a munkavédelemhez való hozzáállásukat, illetve a bírósági kártérítési felelősséggel kapcsolatos tapasztalataikat tártam fel.

¹ Sipka 2015.

A felsorolt módszerek segítségével igyekeztem megvizsgálni mind a bíróság, mind a munkáltatók egészségkárosodásból származó munkajogi kártérítési felelősséggel kapcsolatos gyakorlatát, illetve a felmerülő problémákat.

1. A munkáltatói kártérítés dogmatikai problémái

A kártérítés egyik funkciója a prevenció, amelynek célja többek között a munkavállalók egészségügyi kárának, vagyis a munkabaleseteknek és a foglalkozási megbetegedéseknek a megelőzése is. A munkáltatónak az egészséget nem veszélyeztető, biztonságos munkahely megteremtésére vonatkozó munkavédelmi kötelezettségei teljesítésével ez a cél megvalósítható lenne, azonban a munkáltató működését befolyásolják a gazdasági érdekek is, azaz a szigorú munkáltatói felelősségi szabályozás eredményezheti azt is, hogy a munkáltató nem fordít megfelelő figyelmet a munkavállalói biztonságának megteremtésére.

Az elmúlt évek megfigyelései alapján a munkáltatók folyamatosan mérlegelnek, és a munkavédelem területén is törekednek a költséghatékony megoldások megvalósítására. Az utóbbi években azt tapasztalom, hogy a közép- és nagyvállalatok, amelyek nagyobb erőforrásokkal rendelkeznek, inkább a munkavállalók biztonságának megteremtésére fókuszálnak, és biztosítják a megfelelő munkavédelmi intézkedéseket. A kisvállalkozások, de középvállalkozások esetén is előfordul, hogy a vezető kalkulációja alapján kevesebb költséggel jár egy-egy ritkán bekövetkezett munkabaleset után kifizetett kártérítés, mint a prevenció intézkedések megtétele.

Az ok, amiért úgy gondolom, hogy fontos a jelen tanulmány témájával foglalkozni, az az évről évre növekvő munkabalesetek száma. A Központi Statisztikai Hivatal 2019-es adatai szerint Magyarországon kb. 24.000 regisztrált munkabaleset volt, ezek közül 80 körül volt a halálos balesetek száma. 2011 óta folyamatosan növekvő tendenciát mutatnak az éves szinten regisztrált munkabalesetek, azonban figyelembe kell vennünk a látenciát is, ami az én tapasztalataim szerint nem csekély mértékű.

A munkáltatók között készített felmérésem 46 kitöltője közül 67,4% jelezte, hogy nem érte munkabaleset a munkavállalóját és 32,6% válaszolt úgy, hogy már történt munkabaleset náluk. Az interjú alanyai közül valamennyiüknél érte már egészségügyi károsodás a munkavállalóját munkavégzés közben.

Ezek az értékek azt mutatják, hogy a prevenció nem működik megfelelően. A jogalkotó igyekezett enyhíteni a munkajogi kártérítési felelősség alóli mentesülés lehetőségeit, a munkavédelmi jogszabályok pedig szigorodnak, nagyobb teret adva a hatóság bírságolásának is, ami ösztönző erő lehet(ne) a balesetmegelőzés szempontjából

2. A munkáltatói kártérítési felelősség esetköreinek csoportosítása az empirikus kutatás adatai alapján

2.1. *Vis maior, illetve az üzemzavar okozta balesetek*

A *vis maior* körülmények okozta munkabalesetek esetén a munkáltató mentesülhet a munkajogi kártérítési felelőssége alól. A Ptk. Kommentár meghatározása alapján a „*vis maior a természeti vagy emberi eredetű elháríthatatlan erő, amely abszolút jellegű, emberi eszközzel nem hárítható el*”.² Ennek tipikus esetei a politikai-társadalmi események, bizonyos állami intézkedések, súlyos üzemzavarok és radikális piaci változások, amelyek az ellenőrzési körön kívüliséget megvalósíthatják.³ Ezzel szemben nem vezet mentesüléshez „*a saját üzemi rend szervezési vagy egyéb zavara, a fél alkalmazottainak magtartása, piaci nehézség és hasonlók*”.⁴

Az első esetkör a rovarcsípéses balesetek, amelyekben a bíróság megállapította, hogy a *vis maior* az ellenőrzési körön kívül eső körülmény. Egy esetben a tényállás alapján a munkavállaló szőlő- és gyümölcsstermesztő segédmunkásként határozatlan idejű munkaviszonyban állt a munkáltatónál, amikor munkavégzés közben egy darázs vagy méh megcsípte. A csípés allergiás reakciót váltott ki, amelyet a munkáltató kalcium itatásával próbált enyhíteni, azonban akkorra a munkavállaló keringése leállt. Az eljáró bíróságok és végül a Kúria is megállapította, hogy a rovarcsípés a munkáltató ellenőrzési körén kívül eső körülmény.⁵ A rovarcsípés a külső helyen végzett munkavégzés során előforduló baleset, ami nem kizárólag a mezőgazdasági munkakörben tevékenykedőket érheti.

A *vis maioron* belül a másik esetkör az üzemzavar. Az erre vonatkozó mentesülési lehetőség sem feltétlenül jelent könnyebbséget a munkáltató számára, ugyanis az ide tartozó esetek körét szűkre szabja a bírói gyakorlat. A Ptk. Indoklás kiemeli, hogy a bíróság köteles az esethez tartozó valamennyi körülményt mérlegelve állást foglalnia. A *vis maior* fogalmába tartozik a súlyos üzemzavar okozta baleset, azonban a bírói gyakorlat alapján ez a követelmény kizárólag más üzemben fellépő zavar lehet, nem pedig a munkáltató saját üzemében lévő.⁶ Ennek a jelentőségét az alábbi tényállással szeretném prezentálni: a zagytarozót üzemeltető munkáltató betanított munkása egy munkagéppel a tározó gátján dolgozott, amikor a munkavégzés befejeztével visszaindult a kiindulási helyére. Az elindulást követően a gát beszakadt és a munkagép vezetőfülkével előre borult a zagyba, aminek következtében a munkavállaló megfulladt. A munkáltató és egy másik munkavállaló a telephely távolabbi pontjáról tanúja volt az eseményeknek, így a baleset helyszínére siettek, azonban az azonnali segítség ellenére

² Polgári Jog I.-IV. Új Ptk.–Kommentár a gyakorlat számára. XXVI. Cím; BH 2014.5.147.

³ Dr. Vékás Lajos – dr. Gárdos Péter 2012.

⁴ Ptk. Indoklás 7. pont b) 587.

⁵ Kúria tájékoztatója az Mfv.I.10.519/2017. számú ügyről, kártérítés tárgyában

⁶ Polgári Jog I.-IV. Új Ptk.–Kommentár a gyakorlat számára. XXVI. Cím, (4) A kötelezett ellenőrzési körén kívül eső körülmény

sem tudtak már segíteni a sérült munkavállalón. A baleset vizsgálata során megállapították, hogy a munkavállalónak a munkagép kezelésére megvolt a megfelelő végzettsége, jogosítványa, rendelkezett érvényes orvosi alkalmassági véleménnyel és munkavédelmi oktatásban is részesült. A gát állapota megfelelő volt, korábban sosem történt hasonló baleset, illetve az előző napok során repedés vagy egyéb, a beomlást jelző tényező nem volt látható. A munkagép megfelelő műszaki állapotban volt, rendelkezett munkavédelmi üzembe helyezéssel is.

A felsoroltak alapján látható, hogy a munkáltató a munkavédelmi kötelezettségeinek eleget tett, a bekövetkezett baleset körülményeire semmilyen hatása és befolyása nem volt, tehát elvileg az ellenőrzési körön kívülség megállapítható lenne ennél a munkáltatónál a *vis maior* körülmények miatt, de a bíróság által kidolgozott fogalom meghatározásába mégsem tartozik bele.

2.2. Harmadik személy által okozott munkabalesetek

A vizsgált jogesetek alapján arra következtethetünk, hogy a harmadik személy által okozott balesetek nagy része a telephelyen kívüli munkavégzés során következik be. A munkáltató ilyen esetekben az Mt. 166.§ (2) bekezdés a) pontjára, vagyis az ellenőrzési körön kívül eső körülményekre hivatkozhat. A Kúria az 1/2018. KMK véleményben határozta meg a telephelyen kívül végzett munkára vonatkozó álláspontját, mely szerint a munkavégzés kijelölt, körülhatárolt helyszíne az ellenőrzési körön belülinek felel meg. Meglátásom szerint ilyen esetben is lehetnek olyan körülmények, amelyekre ennek ellenére kérdéses a munkáltató befolyásolásának kiterjedése, hiszen telephelyen kívüli munkavégzés esetén a legnehezebb megteremtenie a megfelelő munkabiztonsághoz szükséges feltételeket, munkavédelmi kockázatot jelenthet az ismeretlen helyszín és a más munkáltatókkal való közös munkavégzés is.

A munkáltató felelősségre vonásának szigorúságát véleményem szerint az is bizonyítja, hogy a külső helyen történő munkavégzés során a munkáltató minden ellenőrzési kötelezettségének eleget téve sem tudja befolyásolni az összes tényezőt, így a más munkáltatóhoz tartozó munkavállalók tevékenységét sem, tehát az általuk elkövetett hiba okozta munkabaleset nem tartozhatna az ellenőrzési körön belültre. Ezt az egyes ágazatokban gyakori problémát a következő munkabalesettel szeretném bemutatni.

Az esetben két, betonszivattyút működtető munkavállaló feladata volt egy építkezésen a betonozás kivitelezése. Az egyikük betanuló, kezdő munkavállaló volt, aki a másik utasítása szerint végezte a munkáját. Az építkezés kivitelezését a fővállalkozó több alvállalkozóra bízta, melyek közül az egyik a balesetet szenvedett munkavállalóé. Ez az alvállalkozó a kijelölt építkezésen kizárólag betonozási feladatokat látta el, a földem felépítése és egyéb munkálatok elvégzése más alvállalkozó tevékenységi körébe tartozott. A két munkavállalónak a baleset idején kilenc méteres

magasságban egy, a födém szélénél lévő gerenda kiöntését kellett elvégeznie. A födém szélét védőkorlát szegélyezte, és a födém területén lévő áttörések szintén el voltak kerítve korláttal. A betonpumpa csövet követve a sérült rálépett a gerenda közelében lévő, 0,9x1,4 méteres jelöletlen födémáttörésre, ami beszakadt alatta, és a zúzott mészkővel borított terpentinre zuhanva életét veszítette. A munkavédelmi balesetvizsgálat során megállapították, hogy a munkáltató biztosította a megfelelő oktatást és az egyéni védőeszközöket a munkavállalók számára, felkészítette őket a változó munkahelyeken történő munkavégzésre, illetve a leesés/beesés elleni veszélyre felhívta a figyelmüket. A födém tetején megtalálható volt a kétsoros korlát, a többi födémáttörés szintén el volt kerítve a munkavédelmi jogszabályoknak megfelelően, azt az egyet kivéve, amely beszakadt a balesetet szenvedő munkavállaló alatt. A födém építéséért felelős alvállalkozó munkavállalói nem tájékoztatták őket az esetleges elkerítetlen födémáttörésekről, illetve nem végezték el hiánytalanul a munkát. Tehát a baleset oka a másik kivitelező munkáltató munkavállalói által körül nem kerített födémáttörés beszakadása volt.

Az Mt. és az Mvt.⁷ rendelkezései szerint munkáltató köteles biztosítani az egészséget és biztonságot nem veszélyeztető munkavégzés feltételeit, és ez alól nem jelent kivételt a telephelyen kívüli munkavégzés sem. Ezt állapította meg a munkavédelmi hatóság is, amely határozatában azonnal megtiltotta a magasban való munkavégzést addig, amíg a munkáltató nem biztosítja megfelelően a leesésveszélyes részen történő védőeszköz nélküli tartózkodást, munkavégzést, majd elrendelte a munkavállalók ismételt oktatását, és pénzbírságot szabott ki a munkáltatóra.

Az eset jól rávilágít arra a gyakorlati kérdésre, hogy a munkáltató ellenőrzési köre telephelyen kívül meddig terjedhet, hiszen a külső munkavégzéshez szükséges oktatást és a szükséges védőeszközöket megkapták a munkavállalók, még akkor is, ha a munkavédelmi hatóság annak további kiegészítését rendelte el. Továbbá tény, hogy a munkáltató más munkáltatóhoz tartozó munkavállalók munkájának ellenőrzésére már nem lehet hatással. A bírósági eljárás még folyamatban van, így nem tudható, milyen ítélet születik, azonban véleményem szerint az ellenőrzési kör fogalmán kívül eső körülmény megállapítható ennél a jogesetnél amiatt, mert a körülhatárolt helyszín ellenére nem lehet mindenre hatással a munkáltató. A fentebb említett KMK vélemény alapján viszont felelősnek minősülhetne.

Az Mvt. 7.§ szakaszához írt Indokolás alapján az építkezéseken törekednie kell a munkáltatóknak az összehangolt munkavégzésre és a veszélyek felmérésére, a biztonság megteremtésére. A munkavédelmi hatóság tapasztalata is azt mutatja, hogy a munkavédelmi szabályok betartásáért felelős személy, vállalkozó vagy munkavédelmi megbízott általában nincs a helyszínen, ezért a munkavédelmi felelősség megállapítása is akadályokba ütközik hasonló esetekben. A munkáltatók nem tesznek összehangoló intézkedéseket a munkavállalók életének, testi épségének és egészségének

⁷ A munkavédelemről szóló 1993. évi XCIII. törvény, 2.§ (2) bekezdés

veszélyeztetésének elkerülése érdekében, ezen intézkedések hiánya következtében megnő a gyakorisága az olyan súlyos munkabaleseteknek is, mint a fent kifejtett.⁸

Nagyon tanulságos a következő eset, melyet elvileg harmadik személy közrehatása okozott. A sérült személy- és vagyonőr munkavállalót – állítása szerint – munkavégzés közben leütötték az épület egy forgalmasabb folyosóján, az esetnek nem volt tanúja. A sérültet a vezetőhelyettes találta meg, zavart állapotban az épület környékén. A kórházban elváltozást nem találtak a koponyáján, enyhén érzékeny rész volt csak a feje tetején. A munkáltató jegyzőkönyvet vett fel a munkabalesetről, de mivel nem zárták ki az idegenkezűséget, ezért elindították a rendőrségi eljárást. A munkavállaló egymilliós sérelemdíjat kért és plusz minimálbér összegű járadékot. A bíróság az eljárás végén megállapította, hogy bár valószínűleg nem történt külső behatás – ami a baleset fogalmának alapja –, hiszen nem ütötték le az őrt, azonban a munkáltató munkabaleseti jegyzőkönyvet készített az esetről, melyben véleménye szerint idegenkezűség miatt rendőrségi eljárás szükséges, továbbá a bírósági eljárás során nem bizonyította, hogy nem ismeri el balesetnek, így annak ellenére, hogy az orvosi vélemény szerint külső hatás nélkül is kialakulhatott ilyen egészségkárosodás, munkabalesetnek minősül és felelős a munkavállalót ért kárért. Egymillió forintos sérelemdíjat és havi járadékot ítél meg a károsult vagyonőrnek. Véleményem szerint az ilyen ítéletek hatására nem fog csökkenni a munkabalesetek látenciája.

Az interjúalanyaim közül két munkáltatónál rendszeresen telephelyen kívül végeznek munkát, így számos olyan körülményről nyilatkoztak, amelyet nehéz befolyásolni, többek között a harmadik személyek cselekedeteit is. Nem csak az építkezéseken, de a személy- és vagyonvédelmi feladatot ellátó munkavállalók, a közmunkások, illetve minden olyan szakmánál fennállnak ezek a problémák, ahol a szolgáltatást idegen munkáltató által működtetett telephelyen végzik.

2.3. A munkavédelmi szabályok megszegésével okozott munkabalesetek

A munkáltató köteles gondoskodni az egészséget nem veszélyeztető és biztonságos munkahely megteremtéséről. A vizsgált esetekből kiderül, hogy a munkavállaló érdekében tett munkavédelmi intézkedések sem mindig elegendőek a balesetek megelőzéséhez. A telephelyen történt munkabalesetek kimentésénél rendszerint a munkavállaló kizárólagos magatartására⁹ hivatkoznak a bíróság előtt, általában kevesebb sikerrel.

Annak érdekében, hogy a munkáltató eredményesen hivatkozhatson erre a kimentési lehetőségre, bizonyítania kell, hogy a munkavállaló kizárólag maga okozta a kárt, és az

⁸ 1993. évi XCIII. törvény a munkavédelemről a végrehajtásáról szóló 5/1993. (XII.26.) MüM rendelettel egységes szerkezetben – Munkavédelmi törvény indokolása 6.

⁹ A Munka Törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény 166.§ (2) bekezdés b) pont

a munkáltató számára elháríthatatlan volt.¹⁰ Amennyiben nem kizárólag a munkavállaló magatartása okozta a kárt, akkor olyan ok is közreható, amely a munkáltató működési körébe tartozik vagy általa objektíven elhárítható lett volna, úgy ez a kimentési lehetőség nem alkalmazható.¹¹ A Legfelsőbb Bíróság MK 29. számú állásfoglalása szerint „*elháríthatatlan... az olyan behatás, amelyet a technika, a műszaki lehetőségek objektíve adott szintje mellett a rendelkezésre álló idő alatt nem lehet megakadályozni*”. Az 1/2018. (VI.25.) KMK vélemény szerint ez akkor valósulhat meg, ha a „*munkáltató átlagos erőfeszítéssel, a technika átlagos eredményeinek felhasználásával nem befolyásolhatta annak keletkezését vagy kiküszöbölését.*”

Az objektív elháríthatóság tipikusan annak vizsgálatát jelenti, hogy a munkáltató maradéktalanul betartotta-e a munkavédelmi előírásokat. Tehát ennél a mentesülési lehetőségnél rendkívül fontossá válik a munkavédelmi szabályoknak megfelelő munkahely kialakítása, illetve a munkavégzés, így az egyéni védőeszközök biztosítása, a gépek, berendezések üzembe helyezése és a megfelelő védőburkolatokkal való ellátása, a munkavédelmi oktatások megtartása és ezek rendszeres ellenőrzése.

A következő jogesetben a téglagyártással foglalkozó munkáltató gyártócsarnokában az alapanyagból nyerstéglát formáztak, azt szárították, majd égették. Üzemszerű működéskor a szárítóból az átrakó géphez érkezett a paletta kocsi, amelyről a száraz téglát automata rakógép szedte le és rakta át egy szállítószalagra. A szállítószalagról egy másik automata rakógép szedte el a száraz téglát és rakta a kemencekocsira. A rakógép egy kemencekocsira kétoszlopnyi száraz téglát rakott fel. Az első oszlop megrakása után a kemencekocsi a haladási iránynak megfelelően új pozícióba állt, hogy a másik felére tudja a második oszlopot rakni a rakógép. A szárazáru átrakó gép kezelőjének ellenőriznie kellett, hogy az égetésre váró téglák között ne legyen törött, hibás darab, valamint figyelnie kellett, hogy a kemencekocsin a rakodásra váró felület megfelelő legyen, ne maradjon rajta törmelék. Ennek megelőzése érdekében a gépkezelő feladata volt, hogy lemenjen a kemencekocsira és lesöpörje a törmeléket, megigazítsa az alátét brokkit. A baleset napján a sérült munkavállaló feladata az átrakó gép kezelése és az égetőkemence felügyelete volt. A szárazáru átrakónál a kezelőhely egy kb. 1,5 m magasan lévő körülkerített pódiumon volt, melyre lépcsőn lehetett feljutni.

A baleset időpontjában az első oszlop (8 sor, soronként 4x32 db száraztégla) teljesen fel volt rakva a kemencekocsira, amely a második oszlop megrakásához szükséges pozícióban állt. A gépkezelő munkavállaló ismeretlen okból, a gép leállítása nélkül bement a kemencekocsihoz, ahol a második oszlop helyére a száraztéglákat lerakni készülő, egy sornyi téglát fogó rakófej a munkavállalóra ereszkedett. A gépkezelő a ránehezülő teher miatt nem tudott levegőt venni és megfulladt.¹²

A baleset vizsgálata során megállapították, hogy a kezelőhelyről a kemencekocsihoz vezető rácsos ajtót nem lehetett teljesen becsukni, mert a nyílászárny felső része ütközött a tokhoz. Mivel az ajtó nem volt teljesen becsukható, és a balesetet szenvedett

¹⁰ Kozma A. – Lőrincz Gy. – Pál L. – Pethő R. 2014.

¹¹ Sipka Péter 2015.

¹² www.ommf.gov.hu/200507-ITM.MV.tanulsagos.mb.kemencekocsi (2020.05.15.)

munkavállaló rendszeresen kezelte a szárazáru átrakót, így valószínűleg tudott a biztonsági berendezés hiányáról. A talajszinten a kemencekocsik útvonalán nem volt kiépítve biztonsági berendezés, a megrakásra váró kemencekocsit a védőrácsot megkerülve a talajszinten is meg lehetett közelíteni, arra felmászni. A biztonsági berendezés kiiktatása, illetve hiánya miatt a veszélyes területre történő bejutás az automata üzemmódban működő gép leállítása nélkül volt lehetséges. A vizsgálat során nem lehetett megállapítani, hogy a munkavállaló miért nem állította le a gépet mielőtt bement a kemencekocsira. Azt sem tudni biztosan, hogy miért ment a munkavállaló a kemencekocsira, tekintetbe véve, hogy az átrakófej a kemencekocsi pozícióba állásától mérve 30 másodperc alatt teszi le a legelső sort. Ez annyit jelent, hogy a munkavállalónak jóval kevesebb, mint 30 másodperce lenne arra, hogy bemásson a kezelőhelyről az 50 cm-rel alacsonyabban lévő kemencekocsira, ott elvégezze a feladatát és visszamásson a kezelőhelyre. Ebben az esetben egyelőre csak a munkavédelmi hatóság járt el, azonban megfigyelhető, hogy egy eltűrt munkavédelmi hiányosság mekkora bajt tud okozni.

A kérdőíves és az interjú felmérés alapján a válaszadó munkáltatók 78,3%-a szerint van még olyan intézkedés, amellyel biztonságosabbá lehet tenni a munkahelyét, míg a 21,7% gondolja azt, hogy már nincs szüksége továbbiak megtételére. Ez az eredmény megközelítőleg szinkronban van a kérdőív munkavédelmi szakember igénybevitelére vonatkozó kérdésére adott válaszokkal, amelyre a megkérdezettek közel 70%-a válaszolta azt, hogy valamilyen jogviszonyban foglalkoztat szakembert, míg a fennmaradó 30% nem, vagy nem is tudott erről a lehetőségről/kötelezettségről. Szerintem ez a két érték azt mutatja, hogy akik igyekeznek mindent megtenni a munkabiztonság megteremtése érdekében, azok szakember segítségét kérik, akik folyamatosan ellenőrzik a munkavégzést és javaslatokat tesznek a biztonságos munkavégzés eléréséhez szükséges további intézkedésekre, ezzel ellentétben, akik nem igényelnek hasonló segítséget, elképzelhető, hogy nem is tudják, milyen egyéb teendők lennének a munkavállalók biztonsága érdekében.

Az interjúalanyaim közül valamennyien úgy nyilatkoztak, hogy tudják milyen munkavédelmi kötelezettségeik vannak, és azokon kívül egyéb eszközökkel is igyekeznek biztosítani a munkabiztonságot, mint pl. a negyedéves munkabiztonsági felülvizsgálatok, külön oktatások, munkavállalóik képzése stb.

2.4. A munkáltató ellenőrzési kötelezettsége

Az alábbi esetkörben a munkáltató ellenőrzési kötelezettségének bírósági, munkavédelmi és munkáltatói értelmezését szeretném bemutatni. A munkáltató felelős a belső ellenőrzési rendszer megteremtéséért, ami azt jelenti, hogy nem csak köteles meghozni a megfelelő munkavédelmi intézkedéseket, hanem magába a munkafolyamatba be kell építenie, illetve folyamatosan ellenőriznie kell a

munkavégzést.¹³ Az Mvt. szabályai alapján is köteles a munkavállaló a munkáltatóval való együttműködésre a munkavégzés során, azaz a munkára képes állapotban való megjelenésre, az egyéni védőeszközök viselésére, a baleset, meghibásodás bejelentésére, önkényesen nem távolíthatja el a biztonsági berendezéseket, illetve a saját vagy más testi épségének, egészségének veszélyeztetése esetén megtagadhatja a munkavégzést.¹⁴ A munkáltató számos kötelezettségei egyike mindezek ellenőrzése. Amint láthatjuk a tanulmányban szereplő jogesetek alapján, hogy ennek elmulasztása esetén nem mentesülhet a munkajogi kártérítési felelősség alól.

Az, hogy pontosan mikor és hányszor köteles a munkáltató a munkavállalói ellenőrzését elvégeznie, nincs jogszabályban rögzítve. A bíróság, illetve a munkavédelmi hatóság meglehetősen szigorúan veszi az ellenőrzési kötelezettség elmulasztását, amit az alábbi jogesettel szeretnék bemutatni.

A segédmunkás munkavállaló a daraboló és hibakiejtő körfűrészgépen leszedő tevékenységet végzett, amikor helyét változtatva közelebb húzódott a körfűrészasztal sarkához és a tőle jobbra lévő, felnyitható, hullámfonatú, rácsos, piros színű védőburkolat alá benyúlt az ott lévő méteren aluli deszkadarabok kiszedése céljából. Ekkor az automatikusan működő fűrészgép munkadarabokat leszorító eleme a munkavállaló jobb kézfejét leszorította a munkadarabra és az automatikusan fölfelé meginduló fűrészárca a leszorított jobb kéz ujjait és a kézközépcsontokat levágta. A baleset bekövetkeztének oka az volt, hogy az automatikusan működő fűrészgép burkolata alá a munkavállaló akaratlagosan és indokolatlanul belenyúlt.

A munkáltató az ellenőrzési körön kívül eső körülményre hivatkozott a bíróság előtt, azonban a szakértők meghallgatása, illetve a munkavédelmi dokumentációk alapján megállapította a bíróság, hogy a munkavállalót nem részesítették az új gépre nézve munkavédelmi oktatásban, a fűrészgéphez való átirányításkor nem határozták meg pontosan a tartózkodási és elszedési tevékenység helyét, illetve magának a körfűrésznek a védőburkolata nem felelt meg a benyúlás elleni védelem szabályainak.

A munkáltató arra hivatkozott, hogy a brigádvezető felügyelte a munkavállaló munkáját, és ő utasította a feladatok elvégzésére, így az ellenőrzés folyamatos volt, kivéve azokat a pillanatokot, amíg új munkadarabért elfordult. A sérült munkavállaló ez alatt az idő alatt nyúlt be a biztonsági védőburkolat alá. A munkavédelmi előírások szerint a védőburkolat nem felelt meg a szabványos méretnek, ezért fordulhatott elő, hogy a sérült munkavállaló be tudta dugni a kezét. A munkagépek megfelelő biztonsági felszereléssel való ellátása már a munkáltató ellenőrzési körébe tartozik, ezért nem mentesülhet a felelősség alól.

A szabályozás konjunktív, tehát a munkáltatónak nincs lehetősége a kimentésre, hiszen irreleváns, hogy ezzel nem kellett számolnia és nem volt elvárható, hogy a kárt elhárítsa. Így nem hivatkozhatott arra, hogy egyik szakember sem láthatta előre azt, hogy valaki benyúl a védőburkolat alatt. A testi épséget és egészséget nem

¹³ Dr. Váró György – Spiegel István – Galló Sándor: Módszertani kézikönyv...

¹⁴ A munkavédelemről szóló 1993. évi XCIII. törvény 60.§ (1)-(3) bekezdés

veszélyeztető munkavégzés megteremtése hiányban felelőssé válik a munkáltató a keletkezett egészségügyi kárért, annak ellenére, hogy a munkavállaló magatartása okozta a balesetet, a rövid időt eltekintve egész munkaidő alatt a műszakvezető felügyelete alatt dolgozott, illetve törekedett a megfelelő munkavédelmi szabályok betartására, hiszen a gépet szakcégtől vásárolta és munkavédelmi szakemberrel elkészíttette a munkavédelmi üzembe helyezést.

A munkáltatók között készült felmérés eredménye azt mutatja, hogy a válaszadók 100%-a ellenőrzi a munkavállalókat, azonban ennek gyakorisága nagy mértékben függ a tevékenységi körüktől.

Az interjúalanyaim számára is elérhetővé tettem a fenti esetet és ehhez hasonlókat a bíróság álláspontjával együtt, miszerint negatívumként értékelték a munkaidő alatt 15-20 percre magára hagyott munkavállaló kizárólagos magatartásával okozott munkabalesetnél a munkáltató ellenőrzési kötelezettségének hiányát (is) a kártérítési felelősség megállapításánál. Valamennyien azon a véleményen voltak, hogy kivitelezhetetlen az egész műszak alatt a munkavállalók folyamatos ellenőrzése. A rendszeres ellenőrzést fontosnak tartják, ahol havi szinten fordul elő, ott kiképzéssel, oktatással, egyéni védőeszközök kiosztásával együtt jár. Egyes munkakörök esetén műszakonként négyszer ellenőrzik a munkavállalókat, mivel gyakori a telephelyen kívüli munkavégzés, illetve a forgalmas útvonalakon vagy elektromos árammal végzett munka esetén plusz fő munkavállalót biztosítanak a nagyobb biztonság megteremtése érdekében. Az autószerelő munkavállalókat napi szinten ellenőrzi a megkérdezett munkáltató és annak a megbízott munkavédelmi szakembere is.

2.5. Egyéb felelősséget megalapozó körülmények

Az egyéb kategóriába soroltam mindazokat a munkabaleseteket, amelyeket fontosnak tartottam a munkáltató kártérítési felelőssége szempontjából. Mindegyik egy-egy lényeges kérdést vet fel, azonban a fentiekől eltérő vagy nem teljesen hasonló problémák jelennek meg.

A következő munkabaleset még nem jutott el a bírósági szakaszba, azonban nagyon tanulságos lehet. A sérült munkavállaló a baleset napján a hegesztő részlegen végezte munkáját. Felhelyezték kollégájával a munkadarabot a munkaasztalra, beállították és a segítő munkatársa elkészítette az első hegesztési varratot. Ezután a sérült felállt a munkaasztalra és onnan nyomta a munkadarabot, hogy az a hegesztés közben a megfelelő pozícióban maradjon. A hegesztés befejezése után a hegesztő munkavállaló hirtelen emelkedett fel, miközben a hegesztőpálcájának felső vége megszurta az előre hajló sérült jobb szemét. A munkavállaló ekkor nem látott a sérült szemével, munkáltatójának nem jelezte a balesetet, önként megszakítva a további munkavégzést, hazasétált. A sérülést okozó kollégája jelezte a munkáltatónak a történetet, aki az értesülést követően megkereste az engedély nélkül eltávozott sérültet és bevitette a

közeli orvosi rendelőbe. A balesetet követő orvosi ellátás során retina és kötőhártya sérülést állapítottak meg a sérült jobb szemében.

A baleset vizsgálata során megállapítást nyert, hogy mindkét munkavállaló rendelkezett megfelelő munkavédelmi oktatással és egyéni védőeszközökkel is. A munkáltató biztosította a biztonságos és egészséges munkavégzéshez szükséges feltételeket a munkavállalók számára. A baleset bekövetkeztét az egymással dolgozó munkavállalók figyelmetlensége okozta, hiszen a hegesztő kolléga számára a védőpajzs nem biztosít széles látókört, így nem láthatta a felé hajoló társát, illetve a hegesztőpálca vége nem volt visszahajtván, a sérült kollégája pedig nem jelezte, hogy feltérdelt a munkaasztalra és a számára biztosított védőszemüvegét sem viselte. A munkavégzést a munkáltató rendszeresen ellenőrizte, és az egyéni védőeszközök viselését kötelezővé tette, számon is kérte, azonban a baleset bekövetkeztekor nem volt jelen a munkát felügyelő és irányító vezető, sem a megbízott munkavédelmi szakember, ezért teheték meg, hogy nem a szabályoknak megfelelően végezték a munkájukat. Mint látható, ebben az esetben valóban a munkavállaló kizárólagos és elháríthatatlan magatartása okozta a balesetet, hiszen a kiadott egyéni védőeszközt levette a sérült munkavállaló, amikor nem volt ott a munkavezetője, illetve nem szólt a kollégájának az asztalra való felugrásról.

A munkáltató részéről elháríthatatlan volt a károkozó cselekmény, hiszen tapasztalt munkavállalóknál, akik régóta a szakmájukban dolgoznak, rendszeresen részesülnek megfelelő részletességű munkavédelmi oktatásban, egyéni védőeszközöket biztosítanak számukra, nem számolhatott azzal, hogy rendszeres munkáltatói ellenőrzés mellett ilyen baleset előfordulhat. A munkadarabok hegesztéséhez korábban sem, és e baleset megtörténte után sem volt szükséges a munkaasztalon történő megtámasztása, ez a megoldás váratlanul érte a másik munkavállalót is. Továbbá véleményem szerint a munkavállaló terhére vehető figyelembe, hogy az eset megtörténte után a sérült munkavállaló nem jelezte a baleset bekövetkeztét a munkáltatónak, hanem engedély nélkül távozott a munkahelyéről annak ellenére, hogy fájdalmai voltak és nem látott a sérült szemére. A munkáltató ezek után is minden tőle elvárhatót megtett annak érdekében, hogy megtalálja a sérült személyt és a megfelelő orvosi ellátásban részesítse.

3. Konklúzió

Azt jól látni a bírósági döntésekből és indokolásokból is, hogy a szigorúbb szabályozás egyik célja a munkáltató ösztönzése a munkavédelmi szabályok betartására, melynek révén megvalósulhat a munkavállalók védelme a munkavégzés során. Az ismertetett esetekből is megállapítható, hogy a munkavédelmi szabályok pontos betartása a legkörülményesebben eljáró munkáltató számára sem jelent biztosítékot a munkáltatói kártérítési felelősség alóli mentesülésre.

Az Mvt. általános jelleggel határozza meg a legtöbb munkáltatói kötelezettséget (lásd munkavédelmi oktatás¹⁵, munkavédelmi kockázatértékelés¹⁶), amelyet a munkáltató munkavédelmi megbízott nélkül nem biztos, hogy megfelelő szakmai minőségben el tud végezni, illetve sokszor tudomása sincs az ilyen kötelezettségekről.

Sajnos a bírósági esetek is mutatják, hogy gyakran maga a munkáltató ad utasítást a gépek/berendezések nem biztonságos használatára. Véleményem szerint ezért lenne szükséges minden munkáltató számára munkavédelmi szakember igénybevétele, így lehetővé válna a munkavédelmi előírások pontosabb betartása és ezzel együtt a prevenció funkció is megvalósulhatna. Azonban a munkáltatói felmérés fentebb ismertetett adatai alapján még mindig vannak olyan vállalkozók, akik számára nem ismert ennek a lehetősége sem, vagy nem tudják megfizetni a szakember munkadíját. Igaz, hogy a fentebb bemutatott esetek alapján megállapítható, hogy ez sem jelentene biztosítékot minden esetben a kártérítési felelősség alóli mentesülésre.

Tanulmányomban igyekeztem feltárni a munkáltatói kártérítési felelősség bírósági gyakorlatát az egészségügyi károkozásokkal kapcsolatban. Megvizsgáltam azokat a szempontokat, amelyek előidézhetik azt az általános nézetet, miszerint a munkavállaló „mindenért felel”, és ezért még mindig szigorú a felelősségi szabályozás. Amint láthatjuk a bemutatott jogesetek elemzéséből, a problémát okozhatja a munkajogi és munkavédelmi fogalmak bírói gyakorlatra alapított meghatározása, így pl. a *vis maior*, az ellenőrzési kör, a munkáltató ellenőrzési kötelezettsége stb., ami nem biztos, hogy képes volt szűkíteni a munkáltatói felelősség határait. A bemutatott esetekből látható, hogy a munkabalesetek kárfelelőssége alól nehezen tud mentesülni a munkáltató, akár annak ellenére is, hogy a lehetőségihez képest megtett minden előzetes munkavédelmi intézkedést. A munkavállaló kizárólagos és elháríthatatlan magtartása sem mindig vezet a munkáltató teljes mentesüléséhez, hiszen a körülmények vizsgálata során megállapítást nyerhet valamilyen munkavédelmi vagy egyéb, az ellenőrzési körbe tartozó szabályszegés, amelynek következtében ő fog felelni a keletkezett kárért.

Véleményem szerint a szabályozás enyhítése a munkáltató számára még mindig nem látható olyan mértékben, hogy a magatartását a károkozás elkerülése érdekében módosítsa.

¹⁵ A munkavédelemről szóló 1993. évi XCIII. törvény 55.§ (1) *A munkáltatónak oktatás keretében gondoskodnia kell arról, hogy a munkavállaló... elsajátítsa és a foglalkoztatás teljes időtartama alatt rendelkezzen az egészséget nem veszélyeztető és biztonságos munkavégzés elméleti és gyakorlati ismereteivel, megismerje a szükséges szabályokat, utasításokat és információkat.*

¹⁶ A munkavédelemről szóló 1993. évi XCIII. törvény 54.§ (2) *A munkáltatónak rendelkeznie kell kockázatértékeléssel, amelyben köteles minőségileg, illetve szükség esetén mennyiségileg értékelni a munkavállalók egészségét és biztonságát veszélyeztető kockázatokat, különös tekintettel az alkalmazott munkaeszközökre, veszélyes anyagokra és keverékekre, a munkavállalókat érő terhelésekre, valamint a munkahelyek kialakítására. A kockázatértékelés során a munkáltató azonosítja a várható veszélyeket (veszélyforrásokat, veszélyhelyzeteket), valamint a veszélyeztetettek körét, felbecsüli a veszély jellege (baleset, egészségkárosodás) szerint a veszélyeztetettség mértékét. A kockázatértékelés során az egészségvédelmi határértékkel szabályozott kóros tényező előfordulása esetén munkahigiénés vizsgálatokkal kell gondoskodni az expozíció mértékének meghatározásáról.*

Felhasznált irodalom

Kozma A. – Lőrincz Gy. – Pál L. – Pethő R.: A Munka Törvénykönyvének magyarázata- HVG-ORAC Kiadó, Budapest, 2014.

Polgári Jog I.-IV.-új Ptk.-Kommentár a gyakorlat számára

Sipka Péter: A munkáltatói kárfelelősség alakulása a bírói gyakorlat tükrében. HVG-ORAC Kiadó, Budapest, 2015.

Dr. Váró György – Spiegel István – Galló Sándor: Módszertani kézikönyv a munkavédelemről szóló 1993.évi XCIII. törvény által egyes kiemelt és meghatározott feladatokról. <https://docplayer.hu/18210380-Modszertani-kezikonyv.html> (2021. 06.02.)

Dr.Vékás Lajos – dr. Gárdos Péter: A Polgári Törvénykönyv magyarázatokkal. CompLex Kiadó, Budapest, 2012.

EMPLOYER’S LIABILITY FOR OCCUPATIONAL SAFETY AND HEALTH STANDARDS AND OCCUPATIONAL ACCIDENTS AND HEALTH-RELATED DAMAGES

Employers deem responsible for the health and safety of their employees while they are at work. This paper focuses on the exemption from liability based on the foreseeability principle introduced to the Labour Code in 2012. Despite the proclaimed policy change, courts have remained reluctant to grant immunity to employers based on Article 166 of the Labour Code in case of workplace accidents. Interpretation uncertainty hinders the execution of the new policy and questions the importance of proper health and safety measures implemented by employers to avoid liability. The paper focuses on recent case law and employer's practice. The first part analyses the conclusions establishing business decisions of the employers, further investigating the cost performance conduct: pay a fine or spend a safety and health measures.

The other part looks at the case of workplace accidents, which divided into five groups. This group's special attention given to liability in case of vis maior incidents, third-party accidents, work safety rules violations, accidents, employers' inspection obligations, and other cases.

POLGÁRI JOGI SZEKCIÓ

BORBÉLY ZOLTÁN

Polgári Jogi Tanszék

Témavezető: dr. Sándor István tanszékvezető egyetemi tanár (Római Jogi és Összehasonlító Jogi Tanszék)

A HAZAI TRUST JELLEGŰ JOGVISZONYOK FEJLŐDÉSÉNEK IRÁNYAI A VAGYONKEZELŐ FELELŐSSÉGE ÉS A KEDVEZMÉNYEZETT IGÉNYÉRVÉNYESÍTÉSÉNEK TÜKRÉBEN

1. Bevezetés

Társadalmi és gazdasági szükségletnek a jogi szabályozásban megjelenő igénye, hogy a személyek vagyonuk kezelését nem maguk intézik, hanem annak hasznosítását harmadik személyre bízzák. Ennek elérésére alapvetően két főbb szabályozási modell alakult ki. Az egyik modellben a vagyonkezelést a tulajdonosától elkülönülő jogalanyisággal rendelkező szervezet (például gazdasági társaság vagy alapítvány) végzi. Ebben a modellben a tulajdon közvetetté válik, gazdasági társaság esetén a részesedés jeleníti meg a tulajdonos jogait. A másik modellben a vagyonkezelés kötelemi jogviszonyon, tipikusan szerződésen alapul.¹ Ebben a modellben egy jogalany megkapja a tulajdonosi döntések meghozatalához szükséges jogosultságokat, miközben a vagyon kezelésével kapcsolatos döntéseit úgy kell meghozni, hogy az a másik jogalany (kedvezményezett) vagyonát gyarapítsa.²

Alapvetően a bizalmi vagyonkezelés olyan háromoldalú jogviszony, amely során a vagyonrendelő a kezelt vagyon feletti tulajdonjog teljességét átruházza a vagyonkezelőre, ez a bizalmi vagyonkezelési jogviszonynak (a zálogjoghoz és a bizományhoz hasonlóan) a „dologi jogi arca”³, ugyanakkor a vagyonkezelő tulajdonjog gyakorlása kötelmi hatállyal célhoz kötött azt csak a kedvezményezett személyek érdekében köteles gyakorolni.⁴

A trust-konstrukciók esetében a kedvezményezett joga a trustvagyon tekintetében sokkal közvetlenebb, mint a jogi személy tulajdonosának tulajdonjogi igénye, amely csak indirekt módon, a jogi személlyel szemben érvényesíthető.⁵ A gazdasági társaságok esetében a társaság tagjai (részvényesei) a vezető tisztségviselővel nem

¹ Bizalmi vagyonkezelési jogviszony egyoldalú nyilatkozattal, tipikusan végrendelettel is létrehozható (ld. Ptk. 6:329. §).

² Vö. Vékás, 2013. 793.

³ Vö. Menyhárd, 2015. 244.

⁴ A kedvezményezett nélküli, csak egy vagy több meghatározott cél érdekében létrehozott trustot ún. *purpose trustnak* nevezik. Ennek létrehozása a legtöbb országban tilalmazott.

⁵ Vö. B. Szabó – Illés – Kolozs – Menyhei – Sándor, 2018. 36.

állnak közvetlen jogviszonyban, szemben a trusttal, ahol a vagyonrendelő és a kedvezményezett is a vagyonkezelővel áll közvetlen jogviszonyban.

Az új Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (Ptk.) hatályba lépésével a hazai jog részévé vált az angolszász *trust* és a német *Treuhand* alapján kialakított bizalmi vagyonkezelés intézménye.⁶ A jogalkotó az eseti bizalmi vagyonkezelőkre vonatkozó szabályozást a Ptk.-ban, míg az üzletszerű bizalmi vagyonkezelőkre vonatkozó rendelkezéseket a bizalmi vagyonkezelőkről és tevékenységük szabályairól szóló 2014. évi XV. törvényben (Bvktv.) helyezte el.

A bizalmi vagyonkezelési jogviszony mellett 2019. évben a vagyonkezelő alapítványokról szóló 2019. évi XIII. törvény (Vatv.) megalkotásával a magyar jog részévé vált a vagyonkezelő alapítvány intézménye. 2021. április 28. napjától pedig külön törvény, a közfeladatot ellátó közérdekű vagyonkezelő alapítványokról szóló 2021. évi IX. törvény (Kekva tv.) szabályozza a közfeladatot ellátó közérdekű vagyonkezelő alapítványokat. A vagyonkezelő alapítványok funkciója a bizalmi vagyonkezeléshez hasonló, nevezetesen az, hogy az alapítvány az alapító okiratban megjelölt kedvezményezett, illetve kedvezményezettek számára vagyoni juttatást teljesítsen.

Erre figyelemmel a trust jellegű jogviszonyok között a kedvezményezett igényérvényesítési lehetősége és a vagyonkezelő felelőssége fókuszában vizsgálom meg a bizalmi vagyonkezelés és a vagyonkezelő alapítványok hazai szabályozását. Továbbá rövid áttekintést adok a jelenlegi hazai vagyonkezelői piacról, illetve a trust jellegű jogviszonyokat érintő főbb kihívásokról. Remélhetőleg ezzel vizsgálattal átfogóbb képet kaphatunk a magyar trust jellegű jogviszonyok jövőbeli fejlődési irányairól is.

2. A kedvezményezett helyzete a magyar bizalmi vagyonkezelés szabályozásában

Az igényérvényesítés szempontjából a kedvezményezett jogai a vagyonrendelőhöz képest kevésbé biztosítottak, hiszen ő a jogviszony létrehozásában nem szükségszerűen szerződő fél, így feltehetően a vagyonkezelési szerződés bírósági szerződésmódosítását sem kezdeményezheti.⁷ Figyelemmel arra, hogy a bizalmi vagyonkezelési jogviszony legfeljebb ötven évre alapítható, a felek ezzel a jogügylettel tipikusan tartós jogviszonyt hoznak létre. Emiatt felmerülhet később a körülmények alapvető megváltozása folytán a szerződésmódosítás igénye. Menyhárd Attila tanulmányában azonban rámutat, hogy ennek viszonylag kicsi a gyakorlati jelentősége, mert „[A] vagyonrendelő a vagyonkezelőt bármikor visszahívhatja, és ezáltal kiléptetheti őt a jogviszonyból, ezzel lehetővé téve, hogy másik vagyonkezelővel vagy akár a jogviszonyból kiléptetett korábbi vagyonkezelővel, újratárgyalt feltételek mellett hozzon létre új tartalommal bizalmi

⁶ Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény XLIII. Fejezetének indokolása.

⁷ Vö. Sándor 2015. 54.

vagyongazdálkodási szerződést.”⁸ Tartós jogviszony esetén az alábbi esetekben azonban gyakorlati jelentőséggel bírhat, hogy a kedvezményezett nem kezdeményezheti bíróságnál a szerződés módosítását. Például, ha a felek a jogviszonyt létrehozó alapító okiratban eltérnek a Ptk. 6:325. § (1) bekezdésének⁹ szabályától, vagy ha vagyongazdálkodó meghal, vagy megszűnik és a bizalmi vagyongazdálkodó nem szegte meg súlyosan a szerződést, valamint, ha több kedvezményezett esetén nem mindegyikük kíván új vagyongazdálkodót kijelölni. Továbbá kérdéses lehet, hogy a Ptk. 6:192. §-ában szabályozott bírósági szerződésmódosításra irányadó szabályt ki lehet-e terjeszteni a végrendeleti úton, vagy egyoldalú jognyilatkozattal létrehozott bizalmi vagyongazdálkodási jogviszonyra is.¹⁰

A Ptk. nem nevesíti, azonban a diszpozitivitás alapján lehetősége van arra a vagyongazdálkodónak, hogy a vagyongazdálkodó ellenőrzésére harmadik külső személyt, ún. protektort nevezzen ki. A 2017-es módosítás¹¹ során a Ptk. kiegészült azzal, hogy a vagyongazdálkodó halála vagy jogutód nélküli megszűnése esetére a szerződésben kijelölheti az őt megillető jogok gyakorlására jogosult és az őt terhelő kötelezettségek teljesítésére köteles személyt.¹² A Ptk. e rendelkezése a protektor alkalmazásának jogszabályi háttérét biztosítja.¹³

A kedvezményezett a bizalmi vagyongazdálkodó jogsértésével szemben a jogviszonyt létrehozó alapító okirattól, a Ptk.-ból vagy üzletszerű bizalmi vagyongazdálkodó esetén a Bvktv.-től fakadó kötelezettség megsértésére alapíthat igényt.

Továbbá a Ptk.¹⁴ a bizalmi vagyongazdálkodás körében a kedvezményezett számára valódi vindikációs jogot biztosít, ha a szerződés alapján a kezelt vagyon kiadása esedékessé vált. A Ptk. 6:318. § (3) bekezdése az angolszász „tracing” jogintézményéhez hasonló megoldást tartalmaz. Az angolszász jogban a *trustee* csődje, vagy trustvagyon harmadik személynek történő elidegenítése esetén a kedvezményezett dologi jogi igénnyel felléphet a hitelezőkkel vagy harmadik személlyel szemben a kezelt vagyon helyreállítása érdekében, így kvázi nyomon követheti a trustvagyon útját, amelyet ennél fogva „tracing rules”-nak, vagy „tracing”-nek neveznek.

A kedvezményezettet megillető visszakövetelési jog gyakorlásának konjunktív feltételei a Ptk. szerint, hogy a vagyongazdálkodó szerződéses kötelezettségét szegje meg a vagyontárgy átruházásával, valamint a szerző fél ne legyen jóhiszemű, vagy a szerzés ne legyen visszterhes.

⁸ Menyhárd, 2020. 108.

⁹ Ptk. 6:325. § (1) *A vagyongazdálkodó a vagyongazdálkodót a megbízatásból másik vagyongazdálkodó egyidejű kijelölése mellett bármikor visszahívhatja.*

¹⁰ Sándor, 2015. 54.

¹¹ 2017. évi LXI. törvény 23. §.

¹² Ptk. 6:325.§ (4) bekezdés

¹³ Tőkegy Balázs tanulmányában rámutat, hogy a természetes vagyongazdálkodó által halála esetére szóló Ptk. 6:325.§ (4) bekezdése szerinti egyoldalú nyilatkozatnak meg kell felelnie az öröklési jogi szabályoknak is. Tőkegy, 2018.

¹⁴ Ptk. 6:315. §

Jóhiszeműnek akkor lehet tekinteni a jogot szerző harmadik felet, ha nem tudta, és kellő gondosság mellett nem is kellett tudnia, hogy a kezelt vagyon terhére a bizalmi vagyongazdálkodási jogviszony megsértésével szerzett jogot. Ehhez azonban a szerző félnek ismernie kell a bizalmi vagyongazdálkodási jogviszonyt létrehozó okirat tartalmát. A megismerés biztosítása azonban sértheti a bizalmi vagyongazdálkodó Ptk.-ban¹⁵ és a Bvktv.-ben¹⁶ előírt titoktartási kötelezettségét.

Kérdéses lehet, hogy a bizalmi vagyongazdálkodó nyilatkozata arról, hogy a vagyon átruházása, vagy megterhelése nem sérti a jogviszonyt létesítő okirat rendelkezéseit, elégségesnek minősülhet-e a jogosultságot szerző fél jóhiszeműségének megállapíthatósága érdekében. A fenti kérdést várhatóan majd a bírói gyakorlat fogja kimunkálni.

3. A vagyongazdálkodó alapítvány és a bizalmi vagyongazdálkodás eltérő jellegzetességei

A közérdekű célból létrehozott vagyongazdálkodó alapítvány hasonló funkciót tölt be, mint az angolszász jogrendszerekben a jótékonyági, ún. „*charitable trust*”.¹⁷ A vagyongazdálkodó alapítvány és a bizalmi vagyongazdálkodás között azonban lényeges eltérések találhatók. Az egyik ilyen különbség, hogy az alapítvány alapításával önálló jogi személyt hoznak létre, míg a bizalmi vagyongazdálkodás esetén önálló jogi személy nem jön létre, hanem a vagyonrendelő a vagyongazdálkodóval áll közvetlen kötelmi jogviszonyban.

Az önálló jogi személy létesítéséből fakad az a másik lényeges különbség, hogy a vagyongazdálkodó alapítvány és a közfeladatot ellátó vagyongazdálkodó alapítvány a konstitutív hatályú nyilvántartásba történő bejegyzésével jön létre,¹⁸ szemben a bizalmi vagyongazdálkodással, amelynél a jogviszony érvényessége nem kötött bejegyzéshez. Megjegyezhető, hogy a Bvktv. is rendelkezik a bizalmi vagyongazdálkodó vállalkozások nyilvántartásáról, valamint a nem üzletszerűen eljáró bizalmi vagyongazdálkodóval létrejött bizalmi vagyongazdálkodási jogviszonyok nyilvántartásáról, amelyeket a Magyar Nemzeti Bank vezet. Azonban az adatok nyilvántartásba történő bejelentésének és a bejegyzésének elmaradása nem eredményez érvénytelenséget, még jogszabályba ütközés ellenére sem, hiszen a bejelentésre egyértelműen csak a jogviszonyt létrehozó ügylet után kerülhet sor.¹⁹

A különbségek között megemlíthető, hogy a vagyongazdálkodó alapítvány közérdekű célra is alapítható, míg a bizalmi vagyongazdálkodás ilyen célból nem hozható létre.²⁰ Az angol jogban a *Charities Act* 2011-ben lehetővé teszi meghatározott közérdekű cél

¹⁵ Ptk. 6:319. §.

¹⁶ Bvktv. 44. § (3) bekezdés

¹⁷ Ez az állítás magáncélú alapítvány esetén már nem igaz. Ld. Sándor, 2021. 4.

¹⁸ Vtv. 1. § (1) bek., Kekva tv. 3. § (1) bek. c) pont.

¹⁹ Vö. Menyhárd, 2020. 53.

²⁰ Vtv. 4. §.

elérése céljából is ún. *charitable trust* létrehozását. Azonban a Ptk. szabályozása alapján közérdekű célra bizalmi vagyonkezelés nem alapítható, mert a kedvezményezett személyének, vagy legalább a kedvezményezetti körre való utalásnak pontosan meghatározottnak kell lennie.²¹ Sándor István és szerzőtársai szerint ennek oka abban keresendő, hogy „*a magyar jogban az alapítvány intézménye megfelelő módon betölti ezt a funkciót.*”²²

További különbség, hogy a vagyonkezelő alapítvány határozatlan időre alapítható, míg bizalmi vagyonkezelés legfeljebb ötven éves határozott időtartamra létesíthető.²³

Kiemelendő továbbá, hogy a Vattv. vagyonkezelő alapítvány létesítéséhez hatszázmillió forint összegű tőkeminimum követelményt támaszt.²⁴ A Vattv. indokolása szerint a vagyonkezelő alapítványok jellemzően igen tőkeerős intézmények, így a megfelelő tőkeminimum előírása nélkül az alapítványi cél elérése aligha valósulhatna meg. A jogalkotó mintaként mérvadó külföldi, elsősorban európai államokban létező szabályozást vette alapul.²⁵ Ugyanakkor Miczán Péter tanulmányában rámutat, hogy a hatszázmillió forint összegű tőkeminimum előírása nemzetközi viszonylatban is magasnak tekinthető.²⁶ A szerző tanulmányában külföldi példákat is említ, így Liechtensteinben ez az összeg harmincezer euró, vagy dollár, vagy frank, ami körülbelül tizenegymillió forint, míg az Egyesült Államok több tagállamában is alkalmazandó *Uniform Trust Code* 414. §-a ötvenezer dollár, azaz körülbelül tizennégy-millió forint alatti trustokat tekinti gazdaságtalannak és teszi kötelezővé a módosításukat, vagy a megszüntetésüket.²⁷ B.Szabó Gábor és szerzőtársai ugyanakkor rámutatnak, hogy „*[N]emzetközi tapasztalatok azt mutatják, hogy vagyonkezelő (családi) alapítványt tízmillió eurót meghaladó mértékű vagyon felett érdemes fenntartani, annak jelentős működési költségei miatt.*”²⁸ A tőkekövetelmény előírása körében megemlíthető, hogy a Bvktv. üzletszerű bizalmi vagyonkezelő vállalkozás feltételeként írja elő, hogy legalább hetvenmillió forint összegű saját tőkével kell rendelkeznie, valamint a kezelt vagyonok összértékével arányos, de legalább hetvenmillió forint összegű meghatározott pénzügyi biztosítékra vonatkozó szerződést kell kötnie.²⁹

B.Szabó Gábor és szerzőtársai hiánypótló, átfogó munkájukban³⁰ az alapítvány és a bizalmi vagyonkezelés összehasonlítása során a hasonlóságokra, valamint az eltérésekre is felhívják a figyelmet. Szempontrendszerüket – többek között – arra alapítják, hogy ezek a jogintézmények mennyiben és miben versenyeznek egymással.³¹ Megállapításuk szerint a bizalmi vagyonkezelés és a vagyonkezelő alapítvány nem versenytársai

²¹ Vö. B.Szabó – Menyhei – Sándor, 2021. 107.

²² B.Szabó – Illés – Kolozs – Menyhei – Sándor, 2018. 250.

²³ Kivéve, ha a vagyonkezelő alapítvány létesít bizalmi vagyonkezelési jogviszonyt.

²⁴ Vattv. 3. § (1) bekezdés

²⁵ Vattv. 3. § (1) bekezdésének törvényi indokolása

²⁶ Miczán, 2020/a. 8-13.

²⁷ Vö. Uo. 13.

²⁸ B.Szabó – Menyhei – Sándor, 2021. 108.

²⁹ Bvktv. 7. § (1) és (2) bekezdés.

³⁰ B.Szabó – Menyhei – Sándor, 2021. 102-114. és 128-133.

³¹ B.Szabó – Menyhei – Sándor, 2021. 102.

egymásnak, hanem egymás kiegészítői a vagyonkezelésben, még az átfedések ellenére is.³² Ezt bizonyítja a Vtv. által szabályozott módon létrehozott hibrid trust is, mely szerint a vagyonkezelő alapítvány nemcsak a javára rendelt, hanem az általa bizalmi vagyonkezelésbe vett vagyon kezelését is végezheti.³³

4. A kedvezményezett helyzete vagyonkezelő alapítvány esetén

A kedvezményezett a vagyonkezelő alapítvány esetén sem szükségképpen szerződő fél. Ebből kifolyólag az alapító okirat módosítását a kedvezményezett nem kezdeményezheti.

A Vtv. és a Kekva tv. alapítványi vagyonellenőrként kifejezetten nevesítik a protektor személyét, sőt kinevezését kötelezőnek írják elő, ha az alapító az alapítói jogok gyakorlására a kuratóriumot jelölte ki, illetve e jogait az alapítványra ruházta át.³⁴ Az alapítványi vagyonellenőr elsősorban ellenőrzési jogokat gyakorol, de a Vtv. és a Kekva tv. is lehetővé teszi részére törvényességi felügyeleti eljárás kezdeményezését, valamint, ha az alapító okirat erre felhatalmazást ad, határozat hatályon kívül helyezése iránti pert is indíthat.³⁵

A bizalmi vagyonkezelésnél megjelenő, az angolszász jogrendszerből átvett *tracing* szabálya a vagyonkezelő alapítványoknál nem található meg. Sőt a Ptk. főszabály szerint az alapítványok esetén sem teszi lehetővé, hogy a kedvezményezett igényt támasszon az alapítvánnyal szemben.³⁶ A Vtv. a Ptk. fenti szabályától történő eltérést pedig csak magáncélú alapítványok esetén teszi lehetővé. Továbbá a Vtv. és a Kekva tv. előírja, hogy az alapító okirat módosítása, vagy az alapítvány megszűnése nem érinti a kedvezményezettek javára már megállapított és esedékessé vált kötelezettségek teljesítését. A fentiekből következően a vagyonkezelői alapítvánnyal szemben a kedvezményezett közvetlenül csak akkor támaszthat igényt, ha a javára teljesített juttatást megállapították és az már esedékessé vált.³⁷ Megjegyezhető, hogy a Kekva tv. a kedvezményezett javára már megállapított juttatás kötelező csökkentését is előírja,

³² B.Szabó – Menyhei – Sándor, 2021. 107.

³³ Uo.

³⁴ Vtv. 7. § (1) bekezdés, Kekva tv. 8. § (1)-(2) bekezdés.

³⁵ Vtv. 8. § (3)-(4) bekezdés, és Kekva tv. 9. § (3)-(4) bekezdés.

³⁶ Ptk. 3:387. § *A kedvezményezettként megjelölt személy nem támaszthat igényt az alapítvánnyal szemben, kivéve, ha a) az alapító okirat a kedvezményezett személyt, a neki járó szolgáltatást és a teljesítés időpontját a teljesítéshez szükséges módon meghatározza; vagy b) a kuratórium a kedvezményezett részére szóló juttatásról döntött, döntését a kedvezményezettel közölte, és a jogosult a juttatás feltételeit elfogadta.*

³⁷ Természetesen ez az állítás csak akkor helytálló, ha a kedvezményezett egyben nem alapító is, de ez utóbbi eset is a fenti állítást támasztja alá, hiszen ekkor nem a kedvezményezetti pozíciójából, hanem alapítót megillető jogait érvényesítheti közvetlenül az alapítvánnyal szemben.

abban az esetben, ha az alapítványi vagyon a tőkeminimum, vagy az alapítói okiratban meghatározott szint alá csökkent.³⁸

5. A vagyonkezelő felelősségének vizsgálata a bizalmi vagyonkezelés és a vagyonkezelői alapítvány esetén

A bizalmi vagyonkezelés alapvetően gondossági kötelem³⁹, amelynek megszegéséért a szerződészegés szabályai szerint felel a vagyonkezelő. A bizalmi vagyonkezelőre vonatkozó követelményrendszer és ezek megszegése esetén vizsgálandó körülményekre nincsen kimunkált hazai bírói gyakorlat. Ugyanakkor a felelőssége kapcsán a társasági jogban ismert „*business judgment rule*” szabálya analógia útján alkalmazható lehet, különösen arra figyelemmel, hogy a vezető tisztségviselő társasággal szembeni jogviszonya szintén gondossági kötelem.⁴⁰ Ebből kifolyólag a kuratórium és az alapítvány közötti kötelmet is gondossági kötelemként értelmezhetjük. A jogviszony gondossági kötelmi jellegéből fakad, hogy a szerződés megszegése esetén a társaságnak kell bizonyítania azt, hogy a vezető tisztségviselő nem az elvárható gondosságot tanúsítva járt el és hozta meg a döntését.

A vezető tisztségviselő, a vagyonkezelővel egyetemben gondossági kötelme alapján üzleti tevékenységet fejt ki, amely üzleti tevékenység magában hordozza a nyereség elérését és a veszteség kockázatát.⁴¹ A fentiek alapján a bírói jogalkalmazásnak kellett kialakítania azt a gyakorlatot, amely alapján eldönthető, hogy a vezető tisztségviselő mely üzleti döntése alapozhatja meg a társasággal szembeni felelősségét.

A hazai bírói gyakorlat alkalmazza a „*business judgement rule*” szabályát a vezető tisztségviselő felelősségének megállapíthatóságára.⁴² A szabály annak elfogadását jelenti, hogy „*az üzleti döntések nem mindig optimálisak, sokszor vitathatók, de az ésszerű szempontokkal alátámasztható döntés akkor is kellő gondossággal meghozottnak minősülhet, ha az más szempontból nem kedvező, vagy ha utóbb az derül ki, hogy egy másik döntési alternatíva előnyösebb lett volna.*”⁴³ A társaságot ért kár tehát önmagában nem alapozza meg a kötelezettségszegést, ekkor vizsgálni kell, hogy a szerződéses kockázatokra tekintettel a kötelezettségvállalás indokolt volt-e.⁴⁴

A bizalmi vagyonkezelő önálló felelősségének kiindulópontja az utasítási jog hiánya.⁴⁵ Ez a körülmény elkülöníti a megbízási jogviszonyoktól a bizalmi vagyonkezelés intézményét. Szigorúbb megítélés alá esik ezáltal az önállóan cselekvő

³⁸ Kekva tv. 10. § (2) bek.

³⁹ Azonban lehet eredménykötelem is.

⁴⁰ Fuglinszky 2015. 136.

⁴¹ Fuglinszky 2015. 137.

⁴² Uo.

⁴³ Menyhárd, 2020. 75.

⁴⁴ Kisfaludi, 2014. 321.

⁴⁵ Menyhárd, 2020. 86.

bizalmi vagyonkezelő, mint akinek autonómiáját az együttdöntési kényszer csökkenti. Ugyanakkor a vagyonkezelői alapítványok esetén az utasítási jogot a jogalkotó kifejezetten lehetővé teszi, a vagyon bizalmi vagyonkezelésbe adás esetén, ha az alapító okirat így rendelkezik.⁴⁶ Ez azt jelenti, ha az alapító az alapító okiratban – meghatározott szerződéses feltételek szerint – bizalmi vagyonkezeléssel vagyont ruház át az alapítványra, akkor ez esetben magának utasítási jogot is fenntarthat.

Az utasítási jog fenntartása a deliktuális felelősség körében is értelmezési nehézségeket okozhat. A Ptk. a károsulttal szemben a megbízó és a megbízott egyetemlegesen felelősségét rögzíti a megbízott károkozása körében, ha a megbízott e minőségében harmadik személynek kárt okoz.⁴⁷ Miczán Péter szerint a megbízási szabályok alkalmazásának a Ptk. szerinti szabálya alapján megszorításokkal ugyan, de a vagyonkezelő a deliktuális szabályok alkalmazása során megbízottnak tekintendő.⁴⁸ Ugyanakkor az utasítási jog hiánya miatt a bizalmi vagyonkezelés nem azonosítható a megbízással, ezért méltánytalan helyzetet eredményezne az az értelmezés, amely a vagyonkezelő deliktuális felelőssége, például környezeti károkozása esetén a vagyonrendelő, mint megbízó egyetemleges, vagy mögöttes felelősségét állapítaná meg. Több szerző szerint a vagyonkezelő személyében felelős, mert a károkozás az ő cselekményének következménye.⁴⁹ Továbbá a vagyonkezelési jogviszonyt nem jellemzi olyan sajátosság, hogy a vagyonkezelő eljárását a „megbízójának”, azaz a vagyonrendelőnek kellene betudni.⁵⁰

Ugyanakkor a vagyonkezelő alapítvány esetén nem egyértelmű, hogy amennyiben az utasítási jogot a létesítő okirat fenntartja az alapító részére, akkor a Ptk. 6:542. § szabálya alkalmazható lehet-e? Feltételezhetően, ha a válasz igenlő is, akkor a gyakorlatban az alapító számára a kimentés vélhetőleg egyszerű lehet, figyelemmel arra, hogy a megbízott megválasztására, és felügyeletére irányadó eljárás többnyire a Vattv. és a Kekva tv.-ben meghatározott, emiatt a felróhatóság szűk körben fordulhat elő.

6. A trust jellegű jogviszonyokat érintő főbb változások

A trust jogviszonyok fejlődésére jelentős hatást gyakorol az Európai Unió V. Pénzmosás elleni Irányelve (a továbbiakban: Irányelv).⁵¹ Az Irányelv nemzeti jogrendszerekbe történő átültetésének határideje 2020. január 10.

⁴⁶ Kekva tv. 3. § (8) bek. és Vattv. 2. § (4) bek. „Az alapító a vagyon bizalmi vagyonkezelésbe adásáról az alapító okiratba foglalt egyoldalú jognyilatkozattal is rendelkezhet. Ebben az esetben az alapító okirat - az alapító okiratban meghatározott keretek között és feltételekkel - a Ptk. 6:316. §-ától eltérhet.”

⁴⁷ Ptk. 6:542. § (1) bek.

⁴⁸ Miczán, 2015. 207-211.

⁴⁹ B.Szabó – Illés – Kolozs – Menyhei – Sándor, 2018. 218-219.

⁵⁰ Menyhárd, 2020. 88 o.

⁵¹ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2018/843 irányelve (2018. május 30.) a pénzügyi rendszerek pénzmosás vagy terrorizmusfinanszírozás céljára való felhasználásának megelőzéséről szóló

Az Irányelv számos újítást vezet be, ezek közül egyik legjelentősebb például, hogy hozzáférést biztosít a tényleges tulajdonosokra vonatkozó információkhoz, központi nyilvántartás létrehozatalával.

A magyar jogalkotó is – megfelelően a nemzetközi és európai uniós szabályozásnak – számos módosítást vezetett be a pénzmosás és a terrorizmus finanszírozás elleni küzdelem érdekében. A szabályozás egyik alapja az a felismerés, hogy a pénzmosás folyamatában a vagyon elhelyezése során a legkönnyebb a pénzmosás megelőzése és az alapbűncselekmény felderítése. Ebből kifolyólag a vagyon elhelyezését biztosító szolgáltatók, ún. „kapuőrök” cselekményén és jelzésén múlik leginkább a pénzmosás folyamatának megszakítása.

Kezdetben, amikor még csak a készpénzért eladott kábítószer-ellenérték tisztára mosásának megakadályozása volt a cél, az erre szolgáló szabályok értelemszerűen csak a készpénz számlára vételére képes intézményekre, tehát a pénzügyi intézményekre vonatkoztak. Ahogyan azonban a pénzmosás technikái egyre fejlettebbek lettek és a pénzügyi intézményekben érvényre jutottak a pénzmosás elleni intézkedések, a bűnözők egyre újabb, kifinomultabb ügyleteken keresztül igyekeztek legalizálni pénzüket. A 2000-es évektől az új uniós irányelvek kiterjesztették a kapuőri személyek körét olyan, a pénzügyi szolgáltatásoktól és egymástól is távolálló szakmákra, mint például az ügyvédekre, az autókereskedőkre, az ékszerészekre, az ingatlankereskedőkre, valamint a bizalmi vagyonkezelőkre is, akiknek az ügyfélátvilágítás és a tényleges tulajdonos azonosításának elvégzése, szűrővizsgálat lefolytatása, valamint a gyanús ügyletek bejelentése kötelezővé vált.

A pénzmosás és a terrorizmus finanszírozása megelőzéséről és megakadályozásáról szóló törvény (Pmt.) hatálya kiterjed a nem üzletszerűen bizalmi vagyonkezelőre is.⁵² Ennek oka az uniós irányelv implementálása és a nemzeti kockázatelemzés eredményei.⁵³ Megemlíthető, hogy az árukereskedők és kulturális javak (műalkotások, régiségek) kereskedelmével vagy közvetítésével foglalkozó szolgáltatók esetén a Pmt. csak hárommillió forint feletti tranzakciók tekintetében teszi kötelezővé a törvény előírásainak alkalmazását, azonban az ad hoc bizalmi vagyonkezelő esetén ilyen differenciálást nem tesz.

Az Irányelvnek való megfelelés érdekében a jogalkotó 2021. január 1-jével módosította a Büntető törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény (Btk.) pénzmosásra vonatkozó szabályát. A módosítással egyrészt a pénzmosás körébe olvasztotta be az gazdaság törvényi tényállását, valamint kiterjesztette az elkövetési tárgyat valamennyi büntetendő cselekményből származó vagyon körére. Továbbá pontosította, átalakította az elkövetési magatartásokat is.

A szakirodalom rámutat, hogy a hazai bizalmi vagyonkezelés intézménye nem alkalmas a vagyon elfedésére, elleplezésére, mert a vagyon feltalálását a bizalmi

(EU) 2015/849 irányelv, valamint a 2009/138/EK és a 2013/36/EU irányelv módosításáról

⁵² Pmt. 1. § (1) bek. m) pont.

⁵³ Papp, 2019. 26.-27.

vagyonkezelésbe adás nem lehetetleníti el, hiszen a bizalmi vagyonkezelés nyilvántartáshoz kötött, így célzat hiányában a vagyonrendelő ezzel a konstrukcióval nem tudja elkövetni a pénzmosás büntetést.⁵⁴ Ugyanakkor a Btk. a pénzmosás gondatlanságból való elkövetést is bünteti. Azaz a bizalmi vagyonkezelő akkor is büntethető, ha a más által elkövetett büntetendő cselekményből származó vagyont felhasználja, arról rendelkezik, függetlenül attól, hogy nem tud a vagyon bűnös eredetéről.

Súlyosító körülményként értékeli a Btk., ha a mindezt a szolgáltató a Pmt. szerinti kötelezettségének elmulasztásával követi el.⁵⁵ A Pmt. alapján az eseti bizalmi vagyonkezelő is szolgáltató, ezáltal arra lehet következtetni, hogy az ad hoc módon eljáró bizalmi vagyonkezelő gondatlanságból elkövetheti a pénzmosás súlyosabb esetét is, ha például a Pmt. szerinti ügyfélátvilágítási kötelezettségét elmulasztja, és utóbb kiderül, hogy a bizalmi vagyonkezelésbe adott vagyon büntetendő cselekményből származott.

Figyelemmel arra, hogy a Pmt. a bizalmi vagyonkezelőket szolgáltatónak minősíti, így a jogszabályból következő valamennyi kötelezettségnek kötelesek megfelelni, amely eseti bizalmi vagyonkezelés esetén jelentős adminisztrációs teendővel járhat. Ugyanakkor a vagyonkezelői alapítvány nem minősül a Pmt. szerinti szolgáltatónak, így neki ilyen kötelezettsége nincs.

Az Irányelvnek való megfelelés érdekében a jogalkotó a Bvktv.-t is módosította, úgy, hogy az eseti bizalmi vagyonkezelési szerződés közokiratba, ügyvéd vagy kamarai jogtanácsos által ellenjegyzett magánokiratba foglalását írta elő. Ez esetben az ellenjegyző az okirat szerkesztésekor megvizsgálja a Bvktv. 18/A. § (1) bekezdés vagy a (2) bekezdés c) pontja szerinti kizáró, vagy összeférhetlenségi feltételek fennállását, továbbá a vizsgálat elvégzésére tekintettel tartalmaznia kell a jogi személy vagy nem jogi személy szervezet bizalmi vagyonkezelő vezető állású személyének, természetes személy tagjának, illetve tényleges tulajdonosának nevét, anyja nevét és lakcímét is.⁵⁶

A tényleges tulajdonos feltárása és megismerése a pénzmosás elleni küzdelem hatékony eszköze, mert a vagyon forrásának eltitkolását és a haszonhúzó elleplezését gátolja. A tényleges piaci szereplők azonosításának megkövetelése a pénzmosás és a terrorizmus elleni harcra messze túlmutató hatása a pénz- és tőkepiaci transzparencia növelése.⁵⁷

A bizalmi vagyonkezelés alkalmas az anonimitás biztosítására a kedvezményezettek számára. Azonban a tényleges tulajdonosok feltárásával, kötelező megjelölésével, és nyilvántartásba történő rögzítésével a konstrukció ezen előnye megszűnik. Az Egyesült Királyságban a témával foglalkozó cikkek a tényleges tulajdonosok nyilvántartásba vételével kapcsolatban több kritikát is megfogalmaztak. Például, hogy az eljárásokat

⁵⁴ Békés Á., 2020. 169.

⁵⁵ Btk. 400. § (2) bekezdés b) pont.

⁵⁶ Bvktv. 18/A. § (3)-(4) bekezdése

⁵⁷ Vö. Steiner, 2006. 329.

költségesebbé, bürokratikusá teszi, valamint a magánélethez való jogot és a személyes adatok védelmét is sértheti, ennek eredményeként a trust alapítási kedvet visszavetheti.⁵⁸ A magyar jogalkotó 2021 májusától⁵⁹ hozta létre a tényleges tulajdonosok nyilvántartását. Az erről szóló jogszabály külön rendelkezik a bizalmi vagyonkezelőkről és az őket érintő adatok igénylésének módjáról. E tárgykörben a nyilvántartáshoz való hozzáférés szabályai sávosan lépnek hatályba.

7. A jelenlegi magyar vagyonkezelői szektor áttekintése

Vizsgálatom alapját a Magyar Nemzeti Bank oldalán⁶⁰ elérhető közhiteles nyilvántartásból származó nyilvános adatok képezik. Az adatok elemzéséből megállapítható, hogy üzletszerű bizalmi vagyonkezelő vállalkozásból jelenleg összesen tíz darab működik Magyarországon.⁶¹ A bizalmi vagyonkezelő vállalkozások működésére a legtöbb engedélyt 2017. évben adta ki a Magyar Nemzeti Bank, összesen három darabot. 2020. évben egy engedély sem adtak ki, 2021-ben pedig eddig egy új üzletszerűen működő bizalmi vagyonkezelő vállalkozás kapott engedélyt. A nyilvántartásból elérhető adatok alapján megállapítható, hogy az üzletszerűen működő bizalmi vagyonkezelő vállalkozások hetven százaléka magyar magánszemélyek tulajdonosi érdekeltségébe tartozik. A fennmaradó harminc százalékról nyilvános adatból nem állapítható meg, hogy kétséget kizáróan magyar magánszemélyek tulajdonosi érdekeltségi körébe tartoznának. Az eseti bizalmi vagyonkezelésekről nincs nyilvánosan elérhető adat.

A közhiteles, civil szervezetek névjegyzékéből⁶² elérhető nyilvános adatok elemzése alapján megállapítható, hogy vagyonkezelő alapítványból jelenleg tizenhét darab van bejegyezve⁶³. Ebből hat darab magáncélú vagyonkezelői alapítvány, tizenegy pedig felsőoktatást érintő vagyonkezelői alapítvány. A magáncélú alapítványok közül valamennyi magyar alapítói körhöz köthető. A legtöbb generációs vagyontranszfer, valamint a családi vagyon megóvása céljából jött létre. A Magyar Állam a Kekva tv. 1.

⁵⁸ Agyemang, Emma: *Financial Times*, 2020.01.17.

⁵⁹ A pénzügyi és egyéb szolgáltatók azonosítási feladatához kapcsolódó adatszolgáltatási háttér megteremtéséről és működtetéséről szóló 2021. évi XLIII. törvény megalkotásával.

⁶⁰ A nyilvántartás itt érhető el: <https://intezmenykereso.mnb.hu/>

⁶¹ Ezek a következők: Abraham Goldmann Bizalmi Vagyonkezelő Zrt.; Airon Trust Bizalmi Vagyonkezelő Kft.; Apelso Trust Bizalmi Vagyonkezelő Zrt.; Capital Trust Bizalmi Vagyonkezelő Zrt.; DH Holding Bizalmi Vagyonkezelő Zrt.; East Trust Bizalmi Vagyonkezelő Zrt.; Minerva Bizalmi Vagyonkezelő Zrt.; Portum Trust Bizalmi Vagyonkezelő Zrt.; Primus Trust Bizalmi Vagyonkezelő Zrt.; Trust Partners Bizalmi Vagyonkezelő Kft. (2021.06.23. napján lekért adatok alapján).

⁶² <https://birosag.hu/civil-szervezetek-nevjegyzeke>

⁶³ Elite Nyugdíjaskastélyok Vagyonkezelő Alapítvány; HF Vagyonkezelő Alapítvány; Keresztes Vagyonkezelő Alapítvány; Maecenas Universitatis Corvini Alapítvány; Magyar Agrár- és Élettudományi Egyetemért Alapítvány; Marek József Alapítvány; Mindmap Vagyonkezelő Alapítvány; Moholy-Nagy Művészeti Egyetemért Alapítvány; Neumann János Egyetemért Alapítvány; Pannon Egyetemért Alapítvány; Primus Vagyonkezelő Alapítvány; Soproni Egyetemért Alapítvány; Széchenyi István Egyetemért Alapítvány; Színház- és Filmművészetért Alapítvány; Universitas Miskolcensis Alapítvány; YD Vagyonkezelő Alapítvány (2021.06.23. napján lekért adatok alapján).

számú mellékletében felsorolt harminc közfeladatot ellátó közérdekű vagyonkezelői alapítványt hozott létre, valamint két alapítványhoz csatlakozott.

A fenti áttekintés alapján megállapíthatjuk, hogy a vagyonkezelői alapítványok magyar tulajdonosi körhöz tartoznak, túlnyomó többségében közfeladatot ellátó közérdekű vagyonkezelői alapítványokat létesítettek, amelyek alapvetően felsőoktatási intézményekhez kötődnek.

8. Összefoglalás

A hazai trust jellegű jogviszonyok köre a Vtv. hatálybalépésével a vagyonkezelői alapítványok lehetőségével bővült. A vagyonkezelő alapítvány több szempontból eltér a bizalmi vagyonkezeléstől, hiszen önálló jogi személy, amely alapítása tőkeminimum eléréséhez és nyilvántartásba vételhez kötött. A bizalmi vagyonkezelés ezzel szemben szerződéssel alapítható, rugalmas konstrukció, amely az alapítványhoz képest a kedvezményezett számára a vagyon kiadása és visszakövetelése vonatkozásában szélesebb igényérvényesítési lehetőségeket biztosít. Ugyanakkor a vagyonkezelő alapítvány szabályozása vagyonkezelői ellenőrként a protektor személyét és jogosultságait kifejezetten nevesíti és alkalmazását meghatározott esetkörre kötelezően előírja.

A vagyonkezelő felelősségét tekintve a vagyonkezelő alapítvány esetén szűkkörben előforduló utasítási jog a deliktuális felelősség kérdésében felvetheti a Ptk. 6:541. § alkalmazhatóságának problémáját.

A trust jellegű jogviszonyok alakulásában kihívást jelenthet az Európai Unió V. Pénzmosási Irányelvének implementálását célzó tagállami szabályozás. A Pmt. az eseti bizalmi vagyonkezelőt is szolgáltatónak minősíti, akire a törvény rendelkezései kötelezően alkalmazandók. A Btk. módosítása pedig kiszélesítette a pénzmosás elkövetési tárgyát, és a pénzmosás büntettének gondatlan elkövetését a Pmt. szerinti szolgáltatói kötelezettség elmulasztása esetén súlyosabban rendeli büntetni. A fenti körülmények miatt az eseti bizalmi vagyonkezelőkre vonatkozó adminisztrációs terhek megnövekedtek. Továbbá az Irányelvnek való megfelelés érdekében bevezetett tényleges tulajdonosi nyilvántartás létrehozása nagymértékben csökkenti a bizalmi vagyonkezelés anonimitást biztosító előnyét.

Vizsgálatom alapján megállapítható, hogy a magyar a bizalmi vagyonkezelői piac szűk, főleg hazai tulajdonosokhoz köthető. Utóbbi években döntően a vagyonkezelői alapítványok alapítása figyelhető meg. A vagyonkezelői alapítványok többsége állam által létrehozott alapítvány. A magáncélú vagyonkezelő alapítványok magyar állampolgárokhoz köthetők, döntően családi alapítványok jöttek létre. Számuk az állam által létrehozott alapítványokhoz képest jóval kevesebb. Ennek egyik lehetséges oka a magáncélú vagyonkezelő alapítványokra vonatkozó hatszázmilliós tőkeminimum

összegének előírása.⁶⁴ Az összeghatár csökkentése esetén szélesebb körű elterjedést lehet prognosztizálni. Figyelemmel arra, hogy döntően családi vagyon kezelésére irányuló vagyonkezelő alapítványok jöttek létre, így egyetérthetünk B.Szabó Gábor és szerzőtársai megállapításával, mely szerint a bizalmi vagyonkezelés és a vagyonkezelő alapítvány nem versenytársak, hanem egymás kiegészítői a vagyonkezelésben.⁶⁵ Továbbá arra tekintettel, hogy a Vtv. és a Kekva tv. is lehetőséget ad a vagyonkezelő alapítvány számára arra, hogy bizalmi vagyonkezelésbe vegyen vagyontárgyakat, ezzel a megoldással a jogalkotó ötvözni tudta mind a bizalmi vagyonkezelés, mind a vagyonkezelő alapítvány azon előnyeit, amelyek a hatékony vagyonkezelés kialakításához szükségesek.

Felhasznált irodalom

Agyemang, Emma: „Could new regulation spell the death of trusts?” *Financial Times*, 2020. 01. 17. <https://www.ft.com/content/fc22bb5f-133e-4bf9-8e1c-6dc7ad5aeb3e>

Békés Ádám: Tettesek és sértettek a bizalom hálójában. In: Békés Balázs (szerk.): A bizalmi vagyonkezelés kézikönyve. Wolters Kluwer Hungary Kft. Budapest, 2020.

Békés Balázs (szerk.): A bizalmi vagyonkezelés kézikönyve. Wolters Kluwer Hungary Kft. Budapest, 2020.

B. Szabó Gábor – Illés István – Kolozs Borbála – Menyhei Ákos – Sándor István: A bizalmi vagyonkezelés. HVG-ORAC Lap-és Könyvkiadó, Budapest, 2018.

B. Szabó Gábor – Menyhei Ákos – Sándor István: Az alapítvány. Történeti, tipológiai, működési és vagyonkezelési omnibus. HVG-ORAC Lap-és Könyvkiadó, Budapest, 2021.

Csehi Zoltán – Koltay András – Landi Balázs – Pogácsás Anett (szerk.): (L)ex Cathedra et Praxis. Ünnepi Kötet Lábady Tamás 70. születésnapja alkalmából, Budapest: Pázmány Press, 2014.

Fuglinszky Ádám: Kártérítési jog. HVG-ORAC Lap és Könyvkiadó Kft, Budapest, 2015.

Kisfaludi András: A jogi személy vezető tisztségviselőinek felelőssége az új Polgári Törvénykönyvben. In: Csehi Zoltán – Koltay András – Landi Balázs – Pogácsás Anett (szerk.): (L)ex Cathedra et Praxis. Ünnepi Kötet Lábady Tamás 70. születésnapja alkalmából, Budapest: Pázmány Press, 2014.

⁶⁴ Miczán Péter ezzel kapcsolatban felveti, hogy a tőkeminimum előírása a hátrányos megkülönböztetés tilalmába is ütközhet. In: Miczán, 2020/b., 12-16.

⁶⁵ B.Szabó – Menyhei – Sándor, 2021. 107.

Kisfaludi András (szerk.): Tanulmányok a bizalmi vagyonkezelés jogi szabályozásának elméleti alapjairól. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2015. 224-269.

Menyhárd Attila: A bizalmi vagyonkezelés a magyar polgári jogban. 2015. In: Kisfaludi (szerk.): Tanulmányok a bizalmi vagyonkezelés jogi szabályozásának elméleti alapjairól. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2015. 244.

Menyhárd Attila: A bizalmi vagyonkezelés polgári jogi szerkezete és jogviszonyai. In: Békés Balázs (szerk.): A bizalmi vagyonkezelés kézikönyve. Wolters Kluwer Hungary Kft. Budapest, 2020.

Miczán Péter: A bizalmi vagyonrendelő felelősségéről és helytállási kötelezettségéről. *Iustum Aequum Salutare*, 2015/2., 195-217.

Miczán Péter: A vagyonkezelő alapítvány tőkeminimum-korlátozásának szükségességéről és arányosságáról. *Gazdaság és Jog*, 2020/4., 8-13. (Miczán, 2020/a.)

Miczán Péter: A vagyonkezelő alapítvány tőkeminimuma a jogegyenlőség tükrében. *Gazdaság és Jog*, 2020/3., 12-16. (Miczán, 2020/b.)

Papp Zsófia (szerk.): Magyarázat a pénzmosás és a terrorizmus finanszírozása megelőzéséről és megakadályozásáról. Wolters Kluwer Hungary Kft. Budapest, 2019.

Sándor István: A bizalmi vagyonkezelési szerződés szabályozásának értékelése a külföldi minták alapján. *Jogtudományi Közlöny*, 2015/1. 49-58.

Sándor István: A bizalmi vagyonkezelési szerződés szabályozásának értékelése a külföldi minták alapján. *Jogtudományi Közlöny*, 2021/1. 3-11.

Steiner Péter: Paradigmaváltás a pénzmosás elleni küzdelemben. *Pénzügyi Szemle*, 2006. 51/3., 320-335.

Tókey Balázs: A Ptk. bizalmi vagyonkezelési szabályainak 2017-es módosításáról. *Polgári Jog*, 2018/1.

Vékás Lajos (szerk.): A Polgári Törvénykönyv Magyarázatokkal. Complex Kiadó Jogi és üzleti Tartalomszolgáltató Kft., Budapest, 2013.

DIRECTIONS OF HUNGARIAN TRUST'S DEVELOPMENT IN THE LIGHT OF THE TRUSTEE'S RESPONSIBILITY AND THE BENEFICIARY'S RIGHTS

In addition to the fiduciary property management legal relationship, at the beginning of 2019 the trust management foundation became part of the Hungarian legal system. The function of the new foundation is similar to charitable trust, namely that the foundation provides a property benefit to the beneficiary or beneficiaries specified in the

memorandum of association. In view of this, I examine the Hungarian regulation of fiduciary property management and the trust management foundation regarding the possibility of enforcing the claim of the beneficiary and the liability of the trustee. Furthermore, I will give a brief overview of the current Hungarian trust's market and the main challenges affecting trust-type legal relationships. Hopefully, with such an examination we can get a comprehensive picture of the future development directions of Hungarian trust-type legal relationships.

REINES JÁNOS

Polgári Jogi Tanszék

Témavezető: dr. Fuglinszky Ádám egyetmi tanár

A FRANCHISE SZERZŐDÉS EGYES JOGGAZDASÁGTANI KÉRDÉSEI – GONDOLATOK A HATÉKONY SZERZŐDÉSSZEGÉS TÉMAKÖRE KAPCSÁN

1. Bevezető

A franchise rendszerek kapcsán megállapítható, hogy a felek általában határozott időtartamra – jellemzően öt évre¹ – szerződnek egymással, ahol – legalábbis kezdetben – *mindkét fél érdekelt* a jogviszony tartós, jövedelmező fenntartásában. Rátky hangsúlyozza, hogy a felek nagymértékben rá vannak utalva partnerük jóhiszeműségére és egyetértésére, ezért az együttműködés elve fokozottabb jelentőséggel bír e szerződések körében.² Ennek megfelelően a felek – elsősorban a kiterjedt tapasztalattal rendelkező franchise-átadó – arra törekednek, hogy a jogviszony minden részletét előre, pontosan szabályozzák, s igyekeznek elejét venni minden potenciális konfliktusforrásnak, továbbá jogvita esetén is megfelelő vitarendezési metódusok, elsősorban mediáció és arbitráció útján törekednek békésen rendezni a felmerülő problémáikat. Említésre méltó e körben az az ausztrál megoldás,³ amely egyenes kötelezővé teszi franchise-ból eredő jogvita esetén a peren kívüli megegyezés megkísérlését, és a mediáció igénybevételét.

Ugyanakkor, mint minden szerződés esetében, felmerülhetnek olyan, a felek által előre nem látott, vagy ugyan előre látott, ám nem szabályozott élethelyzetek, amelyekről a szerződésben nem rendelkeztek és a békés vitarendezés sem vezet eredményre. Ebben az esetben a jogviszony további sorsát illetően álláspontom szerint két tényezőzt szükséges figyelembe venni. Egyrésztől vizsgálandók *a felek motivációi és ösztönzői*, értve ez alatt az idioszinkratikus beruházások már meglévő szintjét, az opportunizmusra törekvést, valamint a hajlandóságot az újratárgyalásra. Másrésztől pedig relevanciával bír *a szerződésszegésre* kidolgozott jogalkotói válasz, az *alkalmazandó jogkövetkezmény*, s annak hatása a felekre.

Jelen tanulmány célja a potenciális konfliktusforrások közül az ún. *hatékony szerződésszegés* kapcsán annak bemutatása, hogy a magyar jogrendszer milyen

¹ A vertikális versenykorlátozó megállapodások csoportos mentesüléséről szóló 205/2011. (X.7.) Korm.rendelet 8.§ (1) bekezdés a) pontja szerint csak határozott időre, legfeljebb öt évre lehet úgy megkötni vertikális kartellelemeket is tartalmazó franchise szerződést, hogy az mentesüljön a tilalom alól.

² Rátky 1994. 86.

³ Mandatory Franchising Code of Conduct, 31. cikk

megoldást kínál, s e megoldás hatékony-e⁴ az adott jogvita kielégítő rendezésére. Terjedelmi korlátok miatt nem kerül sor a felek motivációinak és ösztönzőinek (ideértve a jogi és a nem jogi ösztönzőket is) vizsgálatára.

2. A hatékony szerződésszegés problematikája

2.1. A hatékony szerződésszegésről általában

A hatékony szerződésszegés azt az esetkört fedi le, amikor egy piaci döntés alapján a szerződés kötelezettje – ebben a relációban akár a franchise-átadó, akár a franchise-átvevő – megszegi a szerződést. E döntés alapja lehet egy kedvezőbb, nagyobb haszonnal járó üzleti lehetőség kiaknázása, vagy éppen recesszió idején a költségek redukálása.

A szerződésszegést a kontinentális jogrendszerek – így a magyar jog is – akként szankcionálja, hogy a *pacta sunt servanda* elvéből kiindulva a kötelezett késedelmének elsődleges jogkövetkezménye a teljesítés követeléséhez való jog, illetve a jogosulti érdekmúlás esetén az elállási jog. Szladits Károly szavaival élve: „A jog mintegy köteléket fon a kötelezett személye köré és ezt a köteléket a jogosult kezébe adja avégből, hogy ezzel a másikat valaminek a tevésére, vagy abbahagyására kényszerítse.”⁵ Tehát a jogosult – hacsak nem válik lehetetlenné a teljesítés, vagy egyéb okból nem szűnik meg a kötelelem – a másik felet minden esetben rákényszerítheti a szerződés teljesítésére.

Ettől alapjaiban eltér az *angolszász jogrendszerek* viszonyulása a hatékony szerződésszegéshez, amely a Kaldor-Hicks-hatékonyság elvére épül, azaz ha a jogosultnak a szerződésszegése következtében többlesz haszna keletkezik, amelyből a saját hasznának növelésén túl még a kötelezett kárának megtérítésére is jut erőforrása, akkor az az egész társadalom számára kívánatos. Ekként a jog kártérítés megfizetésére kötelezi a szerződésszegő felet, s – kivételes esetektől eltekintve – nem ad lehetőséget a természetbeni teljesítés követelésére.⁶

2.2. A hatékony szerződésszegés a franchise szerződés körében

Tekintettel arra, hogy a franchise jogviszony szereplői az esetek döntő többségében gazdálkodó szervezetek, vélelmezhető, hogy a szerződésszegések döntő többsége nem érzelmi alapon, hanem tényekkel és költségelemzésekkel alátámasztott racionális döntésen alapul.

⁴ Hatékonyság alatt értve a Kaldor-Hicks féle hatékonyságot, lásd. Kaldor 1939. 549-552.; Hicks: 1939. 696-712.

⁵ Szladits 1941. 3.

⁶ Holmes 1881. 301., továbbá Chitty-Beale, 2015. § 27-003.

Jelen tanulmánynak nem célja állást foglalni abban a kérdésben, hogy a jogrendszer egészére nézve a *pacta sunt servanda* elvére épülő jogrendszerek, vagy pedig a hatékony szerződésszegést befogadó jogrendszerek a kívánatosabbak a társadalom számára. Azonban ez az *értékválasztás* nem megkerülhető a franchise szerződések relációjában. Ugyanis a franchise szerződések szülőhazája a hatékony szerződésszegés elvét elfogadó Amerikai Egyesült Államok. Itt akár a jogbérletbe adó, akár a jogbérletbe vevő szegi meg a szerződést, megfelelő elégtétel esetén erre lehetősége van.

Ezzel szemben a magyar jogrend a szerződésszegés esetén erre nem ad lehetőséget, ami különösképpen azért jelenhet problémát, mert a felek jellemzően határozott időre kötik a jogbérleti szerződéseket, s így azoknak a rendes felmondására főszabály szerint nem nyílik lehetőség. Ekként előállhat az az eset, akár a jogbérletbe vevői, akár a jogbérletbe adói oldalon, hogy a szerződés további fenntartása mellőzi a gazdasági racionalitást, azonban a másik fél a *pacta sunt servanda* elvére hivatkozással nem engedi a másik felet szabadulni a kötelemből.

Ez a nagy franchise hálózatok esetében különösen jelentős problémát jelenthet, amelyek mintegy próba jelleggel kívánnak betörni a magyar piacra franchise-átvevőkön keresztül. A megfelelő franchise-átvevők megtalálása után jellemzően leszerződnek öt év határozott időtartamra, azonban ezt követően kiderül, hogy az előzetes várakozásokkal szemben a franchise hálózat termékeire nincs kereslet a hazai piacon. Ekkor a franchise hálózat számára mind gazdasági, mind marketing szempontból kívánatos lenne a veszteséges piac mielőbbi elhagyása, jelentős presztízsveszteség nélkül, a franchise-átvevő részére nyújtott megfelelő kártérítés ellenében. E körben felmerülhet – tekintettel arra, hogy haszon a továbbiakban nem várható –, hogy csak egyfajta negatív interesse járna a franchise-átvevőnek.

A problémakört érinti a franchise Etikai Kódexe is akként, hogy a határozott időnek olyannak kell lennie, hogy elvileg mindegyik partnernek az üzleti elképzelései szempontjából megfelelő legyen az időtartam, így a franchise-átvevő számára a kezdeti beruházások megtérülését lehetővé kell tenni. Ugyanis pl. egy éves időtartam kedvező lehet a franchise-átadó részére, hiszen az áruja elterjed ennyi idő alatt a piacon, azonban a franchise-átvevő befektetései vélhetően ennyi idő alatt nem térülnek meg.⁷

Az alábbiakban a hatályos jogrendszer által biztosított azon lehetőségeket vizsgálom meg, amelyek révén lehetőség nyílik a szerződés természetbeni kikényszerítésének elve alól kitérni a feleknek, vagy valamelyik félnek. Azt tekintem át, melyek a feltételei annak, hogy más utat választhassunk, mint a szerződésszegés. Természetesen nem állítom azt, hogy a hatékony szerződésszegés csak és kizárólag a fentebb ismertetett idő előtti kilépéssel azonosítható, azonban jelen tanulmányban erre a kérdéskörre szorítkozom. Ezt követően megvizsgálom a hatékony szerződésszegés mellett szóló joggazdaságtani érveket.

⁷ Darázs 2011. 127.

3. „Kivételek” a *pacta sunt servanda* elve alól

3.1. *A határozatlan időre kötött franchise szerződések felmondása*

A fenti problémakör nem ismeretlen a jogalkotó előtt sem, hiszen a tartós jogviszonyt létrehozó, határozatlan időre kötött szerződést a fél megfelelő felmondási idővel felmondhatja⁸, vagyis a jogrendszer nem köti örök időkre egymáshoz a szerződő feleket. Franchise szerződések esetében pedig a – a jogirodalom által erősen kritizált – felmondási idő is meg van határozva.⁹ Tehát a jogalkotó vélhetően számolt a fent említett érdekmúlással,¹⁰ sőt bizonyos mértékig – felmondási idő előírásával – a sérelmet szenvedő fél érdekeit is védte a határozatlan időre kötött szerződések esetében.

Ugyanakkor – miként azt a bevezetőben már említettem – a franchise megállapodásokat jellemzően hosszabb, határozott időre kötik, ugyanis a felek befektetései hosszabb idő alatt térülnek meg.

A kérdés az, hogy egy motivációt vesztett, a szerződésből szabadulni próbáló szerződéses partnertől alappal várható-e az, hogy a továbbiakban is szerződészerű teljesítésre, valamint együttműködésre törekedjen, s így közreműködjön a befektetés megtérülésében?

3.2. *A szerződés közös megegyezéssel történő módosítása*

Természetesen amennyiben mindkét fél fogékony a szerződésnek kompenzáció ellenében történő, közös megegyezéssel való megszüntetésre, akkor a konfliktus megnyugtatóan rendezhető.¹¹ A valódi probléma akkor adódhat, hogy ha a *jogosult továbbra is ragaszkodik* – a gazdasági mutatók ellenére – a franchise egységének fenntartásához a határozott időtartam erejéig, s ezzel ellehetetleníteni a kötelezett szerződésből történő szabadulását. Ez utóbbi magatartásra sor kerülhet akár érzelmi alapon is, például a jogbérletbe vevő ragaszkodik a megkezdett vállalkozásához, de akár a szerződéses partnerét is zsarolhatja e megoldással: nem lép ki a franchise rendszerből, s így az egész hálózat jóhírnevét veszélyezteti.

Macneil álláspontja szerint a természetbeni teljesítés követelménye pusztán a szerződés újratárgyalására ösztönöz, és ezzel lehetővé teszi, hogy a kötelezettnél keletkező többlethaszonból a jogosult is részesedjen.¹² Vagyis esetünkben, ha a franchise-átvevő tudomást szerez az átadó többlethaszon reményében történő kilépési

⁸ A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (Ptk.) 6:213.§ (3) bekezdés

⁹ A Ptk. 6:381. § (1) bekezdése szerint a határozatlan időtartamra kötött szerződést bármelyik fél a naptári hónap utolsó napjára felmondhatja. A felmondási idő a szerződés első évében egy hónap, a szerződés második évében két hónap, a harmadik és az azt követő években három hónap.

¹⁰ Gárdos 2021. 2180

¹¹ Ptk. 6:212.§

¹² Macneil 1982. 5., 947–969., 957.

szándékáról, maga is szeretne abból részesülni, s mintegy feltételévé teszi a franchise-átadó szerződésből történő kiengedésének a többlethaszon egy részének átengedését, ami így nem pusztán kártérítési célt szolgálna, hanem alkalmat adna a járadékvadászatra. Ily módon joggazdaságtanilag többlethaszon nem is keletkezne, hanem pusztán – a tranzakciós költségekkel járó – újratárgyalás révén a meglévő potenciális haszon elosztásáról alakulna ki jogvita a felek között.

Nevezetesen olyan komplex vállalkozási forma, mint a franchise esetében, ahol az egyik fél a kilépés mellett dönt, nehezen képzelhető el olyan helyzet, ahol a felek magas tranzakciós költségek nélkül képesek lennének a szerződés gazdaságos újratárgyalására.

3.3. *Eltérés a diszpozitív szabályoktól a szerződés megkötésekor*

A feleknek arra is lehetőségük nyílik a szerződés megkötésekor, hogy az egyik fél előre hozzájáruljon a másik fél egyoldalú szerződésmódosításához, miként azt pl. a banki üzletszabályzatok rendszerint tartalmazzák.¹³

Hasonlóan arra is lehetőségük van a feleknek, hogy a szerződésszegési normáktól is eltérjenek, s így a természetbeni kikényszerítés helyett a pénzbeli elégtétel adását határozzák meg, a szerződésszegés primer jogkövetkezményeként.

Mi több a felek akár a határozott idejű szerződésekre vonatkozóan is kiköthetnek rendes felmondási jogot.¹⁴

Végül nem szabad elfeledkezni a *bánatpénz* fejében történő elállás, illetve a *felmondás* szerződésbe foglalásának lehetőségéről, valamint a vagylagos szolgáltatás kikötésének lehetőségéről. Vékás e körben a *bánatpénz* általány-kártérítés jellegét hangsúlyozza.¹⁵ Zlinszky Imre pedig a visszalépés lehetőségének biztosítékát látta benne.¹⁶ Ezzel kapcsolatban Szalai Ákos hangsúlyozza, hogy a lehetetlenüléshez képest e megoldás hátránya az, hogy a feleknek már ex ante meg kell állapodniuk a kártérítés nagyságában.¹⁷

A közös megegyezéssel történő megszüntetéshez hasonlóan a fenti megoldások bármelyikének alkalmazásában a feleknek kifejezetten meg kell állapodniuk, ugyanakkor nem szabad elfeledkezni arról sem, hogy már önmagában azzal információt árulunk el partnerünknek, hogy el kívánunk térni a Ptk. szabályaitól. Lehetséges, hogy a Ptk.-tól ilyen mértékben történő eltérés meghiúsítja – az egyébként hatékony – szerződés megkötését.

¹³ Vékás 2016, 189.

¹⁴ Ld. Fuglinszky 2018. 612.

¹⁵ Vékás 2016. 357.

¹⁶ Zlinszky 1902. 617.

¹⁷ Szalai 2013. 151.

3.4. *Clausula rebus sic stantibus*

A bírósági szerződésmódosítás célja, hogy a felek által a szerződés megkötésekor rögzített jogoknak és kötelezettségeknek a megváltozott körülmények következtében megbillent egyensúlyát helyreállítsa.¹⁸ Ugyanakkor ez csak kivételes lehet, hiszen beavatkozást jelent a felek magánautonómiájába. Vékás hangsúlyozza, hogy a cél az, hogy ne lehessen bírósági szerződésmódosítás segítségével a másik félre hárítani a szerződéssel együtt járó kockázatokat.¹⁹

A bírósági szerződés módosítást a Ptk. 6:192.§ (1) bekezdése szigorú konjunktív feltételekhez köti: csak tartós szerződési viszony esetében nyílik rá lehetőség, csak a szerződéskötést követően előállt olyan körülmény miatt, amelynek következtében a szerződés változatlan feltételek melletti teljesítése a módosítást kérő fél lényeges jogi érdekét sértené, feltéve, hogy a körülmények megváltozásának lehetősége a szerződéskötés időpontjában objektíve nem volt előrelátható, nem a módosítást kérő fél idézte elő és nem tartozik a rendes üzleti kockázat körébe.

A bírói gyakorlat²⁰ szerint elsősorban azok a jogviszonyok minősülnek *tartós*nak, amelyek kötelezettje a szolgáltatást huzamosabb ideig vagy időszakonként visszatérően nyújtja, vagy amelyek hosszabb időre határozzák meg a felek egymással szembeni jogait és kötelezettségeit. Álláspontom szerint a franchise jogviszonyok maradéktalanul e körbe tartoznak.

A *lényeges jogi érdek* kapcsán Menyhárd hangsúlyozza, hogy az egyik fél számára vélhetően a körülmények megváltozását követően is előnyös marad a szerződés, ezért ebből nem is lehet arra következtetni, hogy a feleknek a szerződés megkötése érdekükben állt-e vagy sem. Ennek megfelelően – mivel a szerződés kötelező ereje alóli kivételről van szó – mindenképp indokolt a lehető legszűkebb keretek között tartani, feltételrendszere a lehetetlenüléshez kell, hogy közel álljon, mindenképpen kirívó, a szerződéses jogviszony fenntartásának lehetőségét a társadalmi értékelés szerint kizáró érdeksérelem szükséges.²¹ Ehhez igazodóan a bírói gyakorlat is hangsúlyozza mindkét fél helyzetének elemzését, a másik félnek okozott hátrány összehasonlítását, vagyis az érdekek kölcsönös összemérését.²²

További korlátja a szerződésmódosításnak a *rendes üzleti kockázat* körébe tartozó eset²³, azzal, hogy általában e körbe tartozik a keresleti vagy kínálati viszonyok változása²⁴, kivéve, ha az olyan mértékű, hogy a piac összeomlását eredményezi.²⁵

¹⁸ Menyhárd 2014. 464.

¹⁹ Vékás: 2016. 191.

²⁰ BH1984.31.

²¹ Menyhárd 2014. 466.

²² BDT2007.1701, BDT2000.277.

²³ BH1984.489, BDT2000.277, BH1996.145., BH1992.123., BH1996.145.

²⁴ BH1988.80.

²⁵ BDT2000.277.

A fentiek figyelembevételével a hatékony szerződésszegésnek álláspontom szerint a bírósági szerződésmódosítás nem lehet alternatívája annak kivételes jellege miatt, hiszen jellemzően éppen az üzleti kockázatok miatt szokott sor kerülni a hatékony szerződésszegésre.

3.5. Lehetetlenülés

Franchise szerződések kapcsán érdekes kérdéseket vett fel az érdekbeli/gazdasági lehetetlenülés. Bíró György megfogalmazásában: „*érdekbeli (gazdasági) lehetetlenülés áll fenn akkor, ha a szerződéskötés után a körülményekben beállott változás miatt csak rendkívüli nehézségek vagy aránytalan áldozatok árán lehetne a szerződést teljesíteni és ezt a kötelezettől nem lehet elvárni.*” Hangsúlyozza, hogy indokolt elvárni a felektől, hogy elsősorban a bírói szerződésmódosítás lehetőségével éljenek.²⁶

Ugyanakkor a szerződés megkötésekor a felek nem hagyhatják figyelmen kívül a piaci viszonyok változásának lehetőségét, ezért az ebből eredő kereskedelmi kockázatot viselniük kell. Így a kereskedelmi kockázatnak minősülő körülmények esetén nem állapítható meg érdekbeli lehetetlenülés.²⁷

Témánk szempontjából figyelemreméltó a BH2007.370 számon közzétett eseti döntés, amelyben a bérlő nem talált beruházókat az általa bérelt földterületen történő ipari park beruházás megvalósítására. A Kúria döntésében kimondta, hogy ilyen fokú gazdasági érdektelenséggel a szerződéskötéskor nyilvánvalóan egyik fél sem számolt, ebből kifolyólag olyan okból vált lehetetlenné a szerződés teljesítése, amelyért egyik fél sem felelős. Vagyis megállapítható, hogy – hasonlóan a *clausula rebus sic stantibus* szabályához – a lehetetlenülés is igen szűk, kivételes körben enged teret a hatékony szerződésszegés érvényesítéséhez.

4. A hatékony szerződésszegés mellett szóló joggazdaságtani érvek

A fentiek alapján rögzíthetjük, hogy a magyar jogrend nem – vagy csak igen szűk körben – biztosít lehetőséget a feleknek arra, hogy a hatékony szerződésszegés lehetőségével éljenek.

A következő tisztázandó kérdés az, hogy egyáltalán felmerül-e olyan joggazdaságtani érv, amely alapján erre szükség volna. Álláspontom szerint nemzetgazdasági szempontból olyan franchise vállalkozás *kényszerfenntartása nem célszerű*, ahol a fél nem érdekelt a jogviszony fenntartásában, amennyiben lehetőség nyílik a másik fél kárainak megtérítésére. Nem fűződhet jogpolitikai érdek a franchise rendszer, illetve franchise egység fenntartásához, lévén, hogy profitorientált

²⁶ Bíró 2007. 380., Benedek – Gárdos, 2007. 1127., valamint BH1986.469

²⁷ BDT2006.1366., BDT2012.2639.

szerződésről van szó, ahol egyéb jogpolitikai érdekek nem vagy csak csekély mértékben merülnek fel.

Ez a koncepció egyebekben megjelenik a *vállalkozási szerződésnél* is²⁸, ahol a megrendelő a vállalkozási szerződést – a díj arányos megfizetése és a kár megtérítése mellett – bármikor jogosult felmondani.²⁹

Hasonló szabályt találunk a *megbízási szerződésnél* is.³⁰ Itt a Kódex abból indult ki, hogy a felmondási jogával élő megbízott szerződésszerű teljesítés iránti készsége – különösen, ha a felmondásra a megbízó és a megbízott közötti jogviszony megromlása miatt került sor – erősen megkérdőjelezhető.³¹

A joggazdaságtani irodalomban Shavell az adásvételi szerződések kapcsán a természetbeni kikényszerítést, az ún. szolgáltatási szerződések kapcsán a kártérítést tartja megfelelő megoldásnak, ugyanis a szolgáltatás kikényszerítése lényegesen nehezebb.³²

Menyhárd Attila szintén hangsúlyozza, hogy a pénzbeli kompenzáció figyelmen kívül hagyja az idioszinkratikus beruházásokat, ugyanis azok értéke pénzben nem fejezhető ki, s erre tekintettel a hatékony szerződésszegés hasznos lehet a kereskedelmi ügyletekben, ahol többnyire a sérelmet szenvedett fél érdekei pénzben kielégíthetők, és ahol az esetek többségében a helyettesítő teljesítés is elérhető a piacon³³

Szalai Ákos kifejti, hogy amennyiben a bíróság tökéletes kártérítést ítél meg, valamint a felek közötti tranzakciók költségmentesek, továbbá a természetbeni kikényszerítés lehetséges, akkor a két megoldás hatékonysági szempontból pontosan ugyanarra az eredményre vezet. Azonban, ha a felek közötti tranzakciók költségesek, akkor a kártérítési megoldás tűnik szerencsésebbnek.³⁴ Nem vitásan a kiemelkedően komplex franchise szerződések esetében igen jelentősek lehetnek a tranzakciós költségek

5. A hatékony szerződésszegés elleni érvek és a biztosítékok

Ellenérvként felhozható, hogy a kikényszerítés *ex ante* nem csak a jogosult, hanem a kötelezett érdeke is, hiszen enélkül létre sem jönne a szerződés.³⁵ Felmerülhet, hogy a *pacta sunt servanda* védelme nélkül nem is születnének meg e franchise megállapodások, hiszen ha a jogbérletbe adó – vagy akár a jogbérletbe vevő – is a kártérítés megfizetésével idő előtt szabadulhatna a kötelemből, akkor semmi sem

²⁸ Vékás 2016. 359.

²⁹ Ptk. 6:249.§

³⁰ Ptk. 6:278.§

³¹ Menyhárd 2021. 2032

³² Shavell 2004. 375-377., hasonlóan Bishop 1985. 300., 320.

³³ Menyhárd 2018. 282.

³⁴ Szalai: 2013. 150.

³⁵ Cooter – Ulen, 2005. 212, 244.

ösztönözné a szerződő feleket arra, hogy egymással ilyen hosszútávra szóló megállapodást kössenek, s arra építve idioszinkratikus beruházásokat tegyenek.³⁶

Ugyanakkor a jogi kötőerő mellett nem szabad elfeledkezni az ún. egyéb indító okokról: belső sugalom, becsület-, hitelvesztés stb.³⁷ Ezen ellenérv kapcsán érdemes szót ejteni arról, hogy a feleket – a teljesítés kikényszerítésének jogi eszközén túl – milyen *egyéb ösztönzők* sarkallják a szerződés teljesítésére.³⁸ A leggyakoribb ún. nem-jogi kikényszerítési formák az alábbiak: erkölcsösség, hosszú távú üzleti kapcsolatok kialakítása, reputáció, kölcsönös specifikus beruházások.

Erkölcsösség alatt a közgazdaságtan az erkölcsi és társadalmi normák megszegésével járó lelkiismereti aggályokat többletköltséggént értékeli. Ugyanakkor ennek a mércének mérése – sem tudományosan, sem az üzleti életben empirikus úton – kevésbé megvalósítható.

A hosszú távú üzleti kapcsolatok, az *ismétlődő szerződések*, a viszony tartósságára építés alatt azt értjük, hogy amennyiben valamelyik szerződés fél szerződésszegést követ el, akkor a másik fél vélhetőleg a továbbiakban nem lép vele üzleti kapcsolatba, további – akár nagyobb haszonnal járó – szerződések nem jönnek létre. Nem vitásan a franchise rendszerek esetében – amely egyike a legtartósabb üzleti kapcsolatoknak – ez valós ösztönző lehet, azonban inkább az egyes franchise rendszerben megvalósuló egyéb – adásvételi, szállítmányozási stb. – szerződések esetében, ugyanis, aki magát a franchise szerződést kívánná megszegni, azt éppen a hosszú távú üzleti kapcsolat megszüntetésének célja, vagy legalábbis ennek a tudomásul vétele, s mérlegelése vezeti.

Érdemes e körben utalni az ún. utolsó játék problémájára is. Az utolsó játék problematikája kimondja, hogy ha tudjuk, hogy pontosan hányszor ismétlődik meg a szerződés, akkor nem jön létre együttműködés. Ennek indoka az, hogy a legutolsó szerződés esetében – mivel nem áll fenn tovább az üzleti kapcsolat – a felek számára a viszony tartóssága nem ösztönző, így nincs biztosíték arra, hogy az utolsó szerződést teljesítik. S mivel az utolsó szerződés teljesítésének nincs biztosítéka, így a felek e szerződést meg sem fogják kötni. Így viszont a korábbi utolsó előtti szerződés válik az utolsóvá, amelyet szintén nem kötnek meg, s e logika alapján az azt megelőzőeket sem, s így tovább. E dilemma a franchise szerződések esetében is megjelenik, hiszen azokat – mint azt a korábbiakban már ismertettem – határozott időre kötik, ezért pontosan ismert a jogviszony megszűnésének végső dátuma.

Ennél talán hatásosabb ösztönző a *reputáció*, vagyis a jóhírnév. Ugyan elképzelhető, hogy az egyes franchise-átvevők csak rövid ideig lesznek kapcsolatban a franchise-átadóval, azonban mindkét fél vélhetően a továbbiakban is a piacon kíván maradni. A franchise-átadó további franchise-átvevőket kíván majd bevonni a franchise rendszerbe, annak terjesztése érdekében, a franchise-átvevő pedig a függetlenedés után a piacon kíván maradni, immár független szereplőként. Amennyiben azonban rossz üzleti

³⁶ Cooter – Ulen 2005. 244 skk.

³⁷ Grosschmid 1932. 849-850.

³⁸ Szalai 2019. 23. skk.

hírneve keletkezik bármelyiküknek is a franchise szerződés megszegésének következtében, e fenti lehetőség nem biztos, hogy a továbbiakban is fennáll számukra.

Végül érdemes szót ejteni a *kölcsönös specifikus beruházások*, a biztosítékok szerepéről. Biztosítékok alatt e körben közgazdaságtani szempontból nem is a szerződéses biztosítékokat (foglaló, kötbér, jogvesztés kikötése), hanem az ún. idioszinkratikus beruházásokat értjük. Ezek azok a beruházások, amelyek a tranzakció eredeti megállapodás szerinti teljesezésbe menésekor térülnek meg (új partner keresése, az új partnerrel esetleg kedvezőtlenebb feltételek mellett tudunk megállapodni stb.). Mivel a franchise szerződések specifikuma, hogy hosszabb időszakra jönnek létre – már az egyes franchise-átvevők vonatkozásában is évekre tervezünk, a rendszert tekintve pedig ennél is hosszabb időre – kétségtelenül az is jelentős ösztönző a felek részére, hogy a szerződést az eredeti feltételeknek megfelelően teljesítsék.

Álláspontom szerint amennyiben a felek számára a kikényszerítés fontosabb lenne, mint a hatékony szerződésszegés biztosítása, akkor a hatékony szerződésszegés főszabállyá tételével is lenne erre lehetőségük. Egyrésztől megfelelő jogi és nem jogi ösztönzők révén ezt tudják biztosítani. Továbbá, amennyiben a felek mindenképpen a szerződés kikényszerítését tartanak célszerűnek, erre ugyanúgy lehetőségük lenne a diszpozitív szabályok mellett, mint a *pacta sunt servanda* alóli kiserződésre.

6. Konklúziók

A hatékony szerződésszegések kapcsán megjegyzendő, hogy azok hosszútávú üzleti kapcsolatok, ismétlődő szerződések esetében ritkábban fordulnak elő. Ugyanis szerződésszegés esetén feltételezhető, hogy a partner többet nem fog üzleti kapcsolatba lépni a szerződést megszegő féllel. Továbbá a feleknek – e jogviszonyban különösképpen a franchise-átadónak – figyelemmel kell lennie a saját üzleti hírnevére is, ugyanis a szerződésszegéssel további potenciális partnerektől – franchise-átvevőktől – eshet el.³⁹

Ugyanakkor álláspontom szerint – a vállalkozási szerződéshez és a megbízási szerződéshez hasonlóan – érdemes lenne fontolóra venni a határozott idejű franchise szerződések esetében is – megfelelő kompenzáció mellett – a felmondás jogának törvényi deklarációját. Miként azt Veress Emőd is hangsúlyozza tanulmányában, sajátos jogpolitikai célok érdekében a törvény is elismerheti a szerződés egyoldalú megszüntetésének lehetőségét, figyelembe véve az egyes szerződések sajátosságait.⁴⁰ Ha valamelyik fél részéről felmerül a szerződésből kilépés szándéka, akkor olyan fokozott együttműködésre és bizalomra épülő szerződéstípus esetében, mint a franchise, célszerű volna biztosítani a feleknek a kilépés lehetőségét.

³⁹ Szalai 2013. 26-27.

⁴⁰ Veress 2019. 324.

Erre a hatályos jog csak a felek – akár ex ante, akár ex post – megegyezése révén biztosít ugyan lehetőséget, azonban érdemes lehet elgondolkodni azon, hogy a *pacta sunt servanda* főszabálya helyett e körben az irányadó diszpozitív szabály – hasonlóan a vállalalkozási és megbízási szerződésekhez – a törvény által biztosított felmondási jog legyen a határozott időre kötött franchise szerződések esetében is.

Felhasznált irodalom

Benedek Károly – Gárdos Péter: A szerződésszegés, In: Gellért György (szerk.): A polgári törvénykönyv magyarázata. Complex, Budapest, 2007.

Bíró György: Kötelmi jog. Közös szabályok és szerződésstan. Novotni, Miskolc, 2010.

Bishop, William: The Choice of Remedy for Breach of Contract. *The Journal of Legal Studies*, 14. (1985) június, 299–320.

Chitty, Joseph– Beale, Hugh G.: On Contracts. General Principles. Volume 1. London, 2015.

Cooter, Robert – Ulen, Thomas: Jog és közgazdaságtan. Nemzeti Tankönyvkiadó Rt., Budapest, 2005.

Darázs Lénárd: A franchise szerződés egyes tartalmi kérdései a magánjog szemszögéből. In: Mandel Katalin – Darázs Lénárd: Franchise vállalkozás. Magyar Franchise Szövetség, Budapest, 2011.

Fuglinszky Ádám: II. fejezet: A jogbérleti (franchise) szerződés. In: Fuglinszky Ádám – Tókey Balázs: Szerződési jog. Különös rész, ELTE Eötvös, Budapest, 2018.

Gárdos Péter: XVIII-XIX. cím In: Vékás Lajos – Gárdos Péter: Nagykomentár a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvényhez. Wolters Kluwers Hungary, Budapest, 2021.

Grosschmid Béni: Fejezetek kötelmi jogunk köréből. 2. kötet, Grill Károly, Budapest, 1932.

Hicks, John: The Foundations of Welfare Economics. *Economic Journal* 49. (1939), 696-712.

Holmes, Oliver Wendell: The Common Law. Boston, 1881.

Kaldor, Nicholas: Welfare Propositions In Economics and Interpersonal Comparisons of Utility. *Economic Journal*, 49. (1939), 549-552.

Macneil, Ian R.: Efficient Breach of the Contract: Circles in the Sky. *Virginia Law Review*, 68. (1982)

Menyhárd Attila: Hatékony szerződésszegés. In: Grád-Gyenge Anikó – Kabai Eszter – Menyhárd Attila (szerk.): Liber Amicorum Studia G. Faludi Dedicata, ELTE Eötvös, Budapest, 2018.

Menyhárd Attila: 6:192.§ In: Osztovits András (szerk.): A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény és a kapcsolódó jogszabályok nagykommentárja. III. kötet, Opten, Budapest, 2014.

Menyhárd Attila: XVI. cím, In: Vékás Lajos – Gárdos Péter: Nagykommentár a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvényhez. Wolters Kluwers Hungary, Budapest, 2021.

Rátky Miklós: A franchise szerződés jogi aspektusai. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1994.

Shavell, Steven: Foundations of Economic Analysis of Law. Belknap Press, 2004, 375-377.

Szalai Ákos: A magyar szerződési jog gazdasági elemzése. L'Harmattan, Budapest, 2013.

Szalai Ákos: Közgazdaságtani fogalmak és módszerek jogászoknak. In: Pázmány Law Working Papers, 2019. évi 9. szám, 23. skk.

Szladits Károly, In: Szladits Károly (szerk.): Magyar magánjog. III. kötet. Grill, Budapest, 1941.

Vékás Lajos: Szerződési jog. Általános rész. ELTE Eötvös, Budapest, 2016.

Veress Emőd: Gondolatok a szerződés egyoldalú jognyilatkozattal történő megszüntetéséről. In: Koltay András – Landi Balázs – Menyhárd Attila (szerk.): Lábady Tamás emlékkönyv, Wolters Kluwer Hungary, Budapest, 2019.

Zlinszky Imre: A magyar magánjog mai érvényben, különös tekintettel a gyakorlat igényeire. Franklin Társulat, Budapest, 1902.

**CERTAIN LEGAL-ECONOMIC ISSUES RELATED TO FRANCHISE
CONTRACTS – THOUGHTS REGARDING THE CONCEPT OF EFFICIENT
BREACH**

The issue of efficient breach arises less frequently in connection with long term contractual relationships, as the parties tend to protect their reputation.

However, in certain cases, the franchisee may resort to efficient breach arise. The common law and civil law system provide different arrangements therefor.

The essay focuses on the opportunities provided under the civil law to apply efficient breach to terminate modern franchise contract originating from the common law.

The author makes a practical proposition to introduce the concept of efficient breach along with compensation for damages incurred by the breach of franchise contracts, with a view to increasing the effectiveness of our legal system.

SZABÓ ANDRÁS

Polgári Jogi Tanszék

Témavezető: dr. Fuglinszky Ádám egyetemi tanár

AZ ÖNVEZETŐ AUTÓK KÁRTÉRÍTÉSI FELELŐSSÉGE A HATÁLYOS NÉMET JOGBAN

1. Bevezetés

A tanulmány célja az önvezető autókkal kapcsolatos, a 2017-es módosítást követően jelenleg is hatályos, de még a 2021.02.12-én benyújtott törvényjavaslat elfogadása előtti német szabályozás bemutatása. Mivel az önvezető autók kártérítési kérdéseivel a jelenlegi jogszabályok külön nem foglalkoznak, a hatályos kártérítési rendszerbe helyezve mutatom be röviden az egyes jogalapokat. Mivel ilyen járművek még nem közlekedhetnek, szükséges azzal a fikcióval élni, hogy a hatályos szabályok mellett részt vehetnek a forgalomban az önvezető, illetve a német jogszabályokban alkalmazott terminológiával élve „a magas szinten vagy teljesen automatizált autók” és azok kárt is okoznak.

Az önvezető autókkal kapcsolatban több kérdés rendezése is fontos (például dilemma szituációk), de tanulmányomban kizárólag a felelősségi kérdésekkel kívánok foglalkozni. A technológia elterjedésének egyik gátja, többek között a felelősség tisztázatlansága, ami hatalmas költségeket okozhat a gyártóknak egy esetleges károkozás kapcsán egy egyébként bizonytalan kimenetelű polgári perben. A gépjárműgyártók ezért is szorgalmazták Németországban, hogy a jogalkotás reagáljon a problémára, és jogszabályi szinten szabályozza az egyes felmerülő kérdéseket.¹

2. Fogalmi kérdések

A terminológiával kapcsolatban nincsen egységes álláspont sem jogalkotói, sem jogirodalmi szinten, így a címben használt önvezető kifejezést a német jog például nem alkalmazza, helyette a jogszabály „magas szinten vagy teljesen automatizált vezetési funkcióval ellátott gépjárműveknek” nevezi ezeket az autókat. A német törvényhozás 2017-ben foglalkozott ezzel a területtel, és elfogadta a *Straßenverkehrsgesetz* (továbbiakban: StVG) módosítását, ami így részben alkalmassá vált egyes problémák kezelésére. A felelősségi kérdésekkel

¹ Schreurs, Steuwer 2015. 166-167.

különösebben azonban nem foglalkozott, csak a legmagasabb kártérítési összeget határozta meg a hagyományos járművek által okozott károktól eltérően.²

Fontos hozzátenni azonban, hogy az StVG a nemzetközi gyakorlattól eltérően nem tartalmaz semmilyen automatizáltsági szintre vonatkozó szabályozást, az kizárólag a magas szinten (3. szint) és a teljes mértékben automatizált (4. szint) vezetési funkcióval rendelkező gépjárművekre tartalmaz rendelkezéseket.³ Különösen érdekes, hogy a kettőt a törvény egy kalap alá veszi, míg a 3. szinten ugyan nem tartósan, de időnként szükséges a vezető felügyelete, addig a 4. szinten már mentesül az ilyen feladatok alól a jármű vezetője.⁴

2.1. Magasan és teljesen automatizált gépjármű

Ahhoz, hogy érdemben foglalkozni lehessen az önvezető autók által okozott károkért való kártérítési felelősséggel, szükséges annak meghatározása, milyen feltételeknek kell megfelelnie egy önvezető autónak, milyen feltételek fennállta esetén lesz a probléma a gyakorlat számára is valós és nemcsak elméleti fejtegetés.

A magyar jogtól eltérően a hatályos német jog konjunktív felsorolást tartalmaz, hogy milyen képességekkel kell rendelkeznie egy autónak ahhoz, hogy magasan vagy teljesen automatizált legyen (ami nem egyezik meg az önvezető autói minőséggel, mert szükséges a vezető felügyelete). Ezek a következők: az aktiválást követően képes (hossz- és oldalirányban is) irányítani a járművet; alkalmas arra, hogy a forgalmi előírásokat figyelemmel kíséresse; az irányítását a járművezető bármikor átveheti és az önvezető funkciót bármikor deaktiválhatja; felismeri, ha vezetői irányítás szükséges és ezt a járművezető számára vizuálisan, akusztikusan, vagy más módon megfelelő időben jelzi; és jelzi a vezetési rendszer szabálytalan, technikai berendezésre vonatkozó előírásokba ütköző használatát.⁵ A gyakorlatban ilyen képességekkel még csak kevés gépjármű rendelkezik, és a *Society of Automotive Engineers International* által is használt önvezetési skálán, még csak a 3. és a 4. szintnek felel meg, mert szükség van a járművezető beavatkozására, ha egy adott helyzetben nem tud döntést hozni az autó.⁶ A magasan automatizált és a teljesen automatizált járműveket nem különbözteti meg a jogalkotás, így véleményem szerint még várható ezzel kapcsolatos jogalkotási aktus, vagy a gyakorlatra marad ennek a kimunkálása.

2.2. Járművezető fogalma

Ahogy az előbbi pontban is említettem, az StVG szerint szükség van arra, hogy a járművezető át tudja venni az irányítást. Ehhez kapcsolódóan szükséges azzal is foglalkozni, hogy ki minősülne a magasan és teljesen automatizált jármű vezetőjének, milyen változáson megy

² StVG: 12. § (1) bekezdés 1. pont

³ Oppermann 2020: 3.1.1. pont 2. bekezdés

⁴ Oppermann 2020: 3.1.1. pont 3. bekezdés

⁵ StVG: 1a. § (2) bekezdés. (A jogszabálysövegeket a szerző fordította.)

⁶ SAE 2021: 28-30.

majd keresztül a fogalom, illetve melyek a járművezetők kötelezettségei. Az StVG nem tartalmaz járművezető fogalmat, mert Németország is ratifikálta az 1968-as Bécsi Közúti Közlekedési Egyezményt, amely meghatározza, hogy ki minősül vezetőnek: *“az olyan személy, aki gépjárművet vagy más járművet (ideértve a kerékpárt is) vezet, vagy aki a közúton, egyesével vagy csoportosan, állatokat, vagy igás-, málhás, illetőleg nyerges állatokat hajt.”*⁷

A jelenlegi szabályok szerint a vezető alkalmassága és képessége játszik kulcsszerepet a jármű megfelelő irányításában. Több időtávon is érdemes ezzel foglalkozni: általánosságban, vagy az adott pillanatban, amikor a vezető a gépjárművet irányítja. Általánosságban a vezetéshez szükséges feltételek közül hiányozhat például a megfelelő életkor, a gyakorlat és a közlekedési szabályok ismerete, míg az adott pillanatban a vezetési képességet befolyásolhatja az ittasság, a gyógyszer vagy kábítószer miatti bódultság.⁸ Ezeket tudja majd az automatizáltság véleményem szerint pótolni azáltal, hogy a vezetési feladatokat az autó látja el a bent ülők helyett.

A jelenlegi rendszert egyik végletként kezelve a másik véglet az, amikor már nem lehet majd emberi vezetőről beszélni az autók esetében. Ha inkább az önvezetés felé megy el a fejlődés, akkor az autó, ha az összekapcsolt és autonóm működés felé, akkor pedig valamilyen központosított rendszer fogja átvenni az irányítás szerepét. De mindaddig szükség van átmeneti szabályozásra, nem egyből fog megtörténni a két véglet közötti váltás. Ebbe az irányba indult el az StVG 2017. évi módosítása azáltal,⁹ hogy azt is gépjárművezetőnek minősítette, aki egy járműben a magas vagy teljes automatizáltságú üzemmódot aktiválja és azt a jármű irányítására használja, még akkor is, ha nem ő vezeti ténylegesen a járművet.¹⁰ Ez azt is jelenti, hogy a végső célt, vagyis, hogy minden autóban ülő személyt utasnak lehessen tekinteni, még nem érte el a jogalkotás, és továbbra is szükséges, hogy az autóban ülők egyikét vezetőnek tekintsük.

A vezető feladatai így azonban megváltoznak és nemcsak aktív, vezetői szerepe van, hanem passzív, felügyeleti jellegű feladata is. Ébernek kell maradnia az automatizált működés alatt is, hogy vissza tudja venni az irányítást, amikor az szükséges. Ennek megfelelően szabályozza az StVG a magas szinten és teljesen automatizált jármű vezetőjének jogait és kötelezettségeit. Miközben az erre szolgáló rendszerek aktívak, nem kell a közlekedésben történetekre és a gépjármű vezetésére koncentrálnia, csak készen kell állnia arra, hogy átvegye az irányítást, ha az autó erre felhívja, vagy a vezető felismeri, vagy alappal fel kellene ismernie, hogy a rendszerek használatának feltételei már nem állnak fenn.¹¹ A felelősség háttere így fokozatosan az aktív irányítói, vezetői tevékenységről áttevődik a passzív felügyeleti tevékenységre, ami azonban szintén rejt magában hibalehetőségeket.

⁷ 1968. évi november hó 8. napján Bécsben aláírásra megnyitott Közúti Közlekedési Egyezmény: 1. cikk v) bekezdés

⁸ Busa 2020. 37.

⁹ Aches Gesetz zur Änderung des Straßenverkehrsgesetzes

¹⁰ StVG 1a. § (4) bekezdés

¹¹ StVG 1b. § (1) és (2) bekezdés

3. Potenciális felelősök és jogalapok

A magyar jogtól eltérően, ahol a veszélyes üzemi és az általános szerződésen kívül okozott károkért való felelősség szabályai szerint, a Ptk. alapján bírálják el a gépjárművekkel vagy azokkal kapcsolatban okozott károkat, a német jogban a BGB-hez képest speciális jogszabályban, az StVG-ben is található felelősségi szabályok. Ilyen az üzembentartó felelőssége, amely a veszélyes üzemhez hasonlóan a tevékenység jellegéből fakadóan telepíti a kockázatot az üzembentartóra (*Gefährdungshaftung*), illetve a vezető vélelmezett jogellenességen alapuló felelőssége. Emellett a BGB általános deliktualis szabályai alkalmazhatóak mind az üzembentartóval, mind a vezetővel szemben, aminek vannak előnyei, de vannak hátrányai is.

Az StVG továbbá a módosítását követően külön meghatározza a közlekedési balesetek károsultjai számára kifizethető kártérítési összeg maximumát, amit halál vagy testi sérülés esetén – a nem magas szinten vagy teljesen automatizált járművek által okozott károk esetén a módosítást követően továbbra is alkalmazott 5 millió €-ról – 10 millió €-ra, dologi károk esetében pedig 1 millió €-ról 2 millió €-ra emelt a törvénymódosítás a magas szinten és teljesen automatizált járművek esetében.¹²

3.1. Üzembentartó felelőssége az StVG 7. §-a alapján

A gépjármű üzembentartója köteles a károsult kárát megtéríteni, ha a gépjármű üzemeltetése során valaki életét veszti, testi vagy egészségkárosodást szenved vagy valakinek a dolgában kár következik be.¹³ Üzembentartónak az minősül, aki a gépjárművet saját érdekében használja, és a gépjármű feletti tényleges hatalmat kifejti.¹⁴

Az üzembentartó felelősségét, a magyar veszélyes üzemi felelősséghez hasonlóan felróhatóságtól független alapra helyezte a német jog, és az alapján határozta meg a kockázatot viselő személyt, hogy kinek az érdekében áll a tevékenység folytatása. Ennek hátterében az áll, hogy a tevékenységgel járó kockázatokat az viselje, akinek a legnagyobb ráhatása van a körülményekre és a kockázatokat leginkább tudja csökkenteni. További megfontolás az üzembentartó szinte objektív felelőssége mögött, hogy igazságtalan lenne a kockázatot a károsultakra terhelni. A felelősség alapja többek között a gépjármű üzemeltetésével együtt járó veszélynek a kár bekövetkeztében történő közrehatása.¹⁵ Így tehát a magas szinten és teljesen automatizált járművek esetében – feltételezve, hogy megmarad a jelenlegi felelősségi rendszer – az üzembentartó felelőssége is alkalmazható marad, mert annak megfogalmazása figyelmen kívül hagyja a technikai részleteket és kizárólag a gépjármű használatából eredő kockázatra fókuszál.

¹² StVG 12. § (1) bekezdés

¹³ StVG 7. § (1) bekezdés

¹⁴ OLG Köln Ss 414/93 NZV 1994, 203

¹⁵ Oppermann 2020. 3.1.1. pont 7. bekezdés

Ennek alapján, az önvezető autókkal kapcsolatban is az üzemeltető lenne felelős hibás vezetéstámogató rendszerek miatt okozott károk tekintetében.¹⁶ Az üzemeltető csak *vis maior* esetén mentesülhet a felelősség alól, ami a magyar veszélyes üzemi felelősségnél is szigorúbb rendszert teremt a németországi üzemeltetőkkel szemben.¹⁷ Az mindenképpen előrevetíthető, hogy az autó valamely technikai berendezésének hibája nem fog *vis maior*nak minősülni, így ilyen esetekben az üzemeltető nem tud majd mentesülni a felelősség alól.¹⁸

Mentesül emellett akkor is az üzemeltető, ha bizonyítja, hogy a tudtán és akaratán kívül került a gépjármű másnak a birtokába, és ezzel kapcsolatban nem terheli semmilyen felróhatóság. Nem mentesülhet viszont a felelősség alól akkor, ha a gépjárművet ténylegesen használó személyt az üzemeltető ebből a célból alkalmazta, vagy annak használatát részére általánosan átengedte.¹⁹ E szabályokból is látszik, hogy az üzemeltetőre milyen komoly terhet ró a jogalkotás, nem elég, hogy tudtán és akaratán kívül került ki a gépjármű a birtokából (tehát például ellopták), de még az ezzel kapcsolatos felróható magatartásának a hiányát is bizonyítania kell.

A kimentési szabályokból következtethetünk arra, hogy a német jog a jelenlegi formájában inkább a magas szinten és teljesen automatizált gépjárművek üzemeltetőire telepíti a felelősséget azáltal, hogy csak ilyen szűk körben engedi meg a kimentést, míg a későbbiekben említendő termék- és gyártói, illetve járművezetői felelősség sokkal tágabb kimentési lehetőséget biztosít mind a gyártó, mind a vezető számára. Mindezek alapján kijelenthető, hogy a károsult számára sokkal vonzóbb az üzemeltetővel szemben igényt érvényesíteni, mint a vezetővel vagy a gyártóval, akár termékfelelősségi, akár általános deliktuális szabályok alapján.

A jogirodalomban vita van arról, maradjon-e fent a jelenlegi rendszer. A változtatás mellett megnyilvánulók álláspontja többek között az, hogy a gyártó váljon üzemeltetővé amiatt, hogy sem a járművezető, sem az eddigi üzemeltető nem tud hatást gyakorolni majd a gépjármű irányítására, és inkább válna felelőssé az üzemeltető az autó, vagyis a termék hibájáért és nem emberi hibáért.²⁰ Véleményem szerint is szükség van a fennálló rendszer átgondolására és megváltoztatására, mert az említett jogalapok háttérben meghúzódó jogpolitikai indok – miszerint az feleljen a kárért, akinek a legnagyobb ráhatása van a veszély elhárítására – a magas szinten vagy teljesen automatizált autókkal kapcsolatban sokkal inkább a gyártó tekintetében értelmezhető.

3.2. Vezető felelőssége az StVG 18. §-a alapján

A vezető az StVG 18. §-a alapján az üzemeltetőhöz hasonlóan, a 7. § szabályai alapján is kötelezhető az általa okozott károk megtérítésére, azzal az eltéréssel, hogy a kimentési

¹⁶ Jänich 2015. 317.

¹⁷ StVG 7. § (2) bekezdés

¹⁸ Oppermann 2020: 3.1.1. pont 9. bekezdés

¹⁹ StVG: 7. § (3) bekezdés

²⁰ Oppermann 2020: 3.1.1. pont 16. bekezdés

lehetősége az üzembentartótól eltérően nem a *vis maiorra* korlátozódik, hanem kimentheti magát azáltal, ha bizonyítja, hogy a károkat nem vétkesen okozta.²¹ Az StVG 18. § (1) bekezdés 2. mondata a bizonyítási teher megfordításával vélelmezi a vezető magatartásának felróhatóságát. A felróhatóságra vonatkozó szabályokat BGB 276. §-a tartalmazza, így ennek a vizsgálatára is szükség van a vezető felelősségének a megállapításához.²²

A vélelem háttérében az áll, hogy több statisztika alapján is a balesetek 90%-át a vezetők okozzák, míg a technikai problémák csupán 1%-ot tesznek ki.²³ Kérdéses azonban, hogy jogosan vélelmezi-e majd a jog a magas szinten és teljesen automatizált járművek esetében a vezető hibáját annak ellenére, hogy azokat már nem a gyakran hibázó ember, hanem nagy valószínűséggel a ritkábban hibát vétő számítógép fogja irányítani. Addig azonban, ameddig még át tudja venni az irányítást az ember, és ezzel kapcsolatban hibázhat, addig a bizonyítási teherrel kapcsolatos rendelkezések megváltoztatása nem várható. Emellett problematikus lehet annak megállapítása, hogy az automatizált rendszerek a vezető akaratától mennyire függenek, és mi várható el a vezetőtől a baleset megelőzése érdekében vagy, hogy egyáltalán az emberi vezető irányítja-e az autót, nem pedig a számítógép.²⁴

A BGB 276. § (2) bekezdése által előírt elvárható gondosság körében a gyakorlat magasra teszi a mércét az autóvezetővel szemben. Általánosan elterjedt álláspont, hogy a vezető nem tanúsította a tőle elvárható gondosságot akkor, ha előrelátható volt a kár bekövetkezése, és a vele szemben alkalmazandó gondossági mérce alapján elháríthatta volna azt. Kötelessége továbbá az autó menetkésztségét és látható hibáit ellenőrizni, különösen az automatizált rendszerek működését, amennyire a hozzáértés általában elvárható. Ha ezeket megtette és menet közben nem utalt semmi arra, hogy ezek a funkciók elromlottak, akkor a technikai hibáért nem felel.²⁵ Önmagában a magas szinten vagy a teljesen automatizált rendszerek használata nem jelenti azt, hogy gondatlanul járt el a vezető, szükséges, hogy ő dönthessen arról, hogy használja-e ezeket, vagy sem. Lehetősége van a vezetőnek a *Straßenverkehrsgordnung* (továbbiakban: StVO) alapján a vezetésen kívül másra koncentrálnia, hogyha a megfelelő rendszereket aktiválta. Például nincsen megtiltva számára, hogy elektronikai eszközt használja, illetve, hogy a kezét a kormányról levegye.²⁶ Ezzel véleményem szerint kicsit ellentétben áll az StVG rendelkezése, miszerint a vezetőnek mindig késznek kell lennie arra, hogy átvegye az autó irányítását,²⁷ mert nagyon rövid idő alatt kell visszavennie az irányítást, és gyorsan bele kell helyezkednie egy közlekedési szituációba, amire addig még csak nem is figyelt.

Az átvétel kapcsán is terhelheti felróhatóság, ha nem megfelelő időben vette át, vagy nem megfelelően reagált azokra a körülményekre, amelyek fennállta esetén át kellett volna venni

²¹ StVG: 18. § (1) és (2) bekezdés

²² Oppermann 2020. 3.1.1. pont, 23. bekezdés

²³ Oppermann 2020. 3.1.1. pont, 46. bekezdés

²⁴ Oppermann 2020. 3.1.1. pont, 23. bekezdés

²⁵ Oppermann 2020. 3.1.1. pont, 52. bekezdés

²⁶ StVO: 23. § (1a) bekezdés 1. mondat

²⁷ StVG: 1b. § (2) bekezdés 1. pont

az irányítást. Ha viszont ez nem áll fenn, és az autót ő irányítja, a hagyományos autók vezetése során alkalmazott gondossági mércét kell alkalmazni.²⁸

Bírósági döntések még nem érhetőek el magas szinten és teljesen automatizált járművek kapcsán, de egyes esetekben az automatizáltság első szintjét még el nem érő, de már az autó irányításában szerepet játszó rendszerek (pl. parkolóasszisztens) kapcsán hoztak ítéleteket a német bíróságok, amelyekből lehet következtetni, mikor fog majd gondatlanul eljárni a vezető, ha a vezetéstámogató rendszerekre hagyatkozik. A müncheni járásbíróság olyan ügyben hozott döntést, amikor az autókölcsönző cég kártérítést igényelt a bérlőtől, mert az összetörte a gépjármű hátulját. Az autókölcsönző cég parkolóházában akarta leparkolni az autót, de a tolatóradar nem működött megfelelően, és fékezés nélkül beletolatott a fal előtt elhelyezett határoló elembe. A bíróság kimondta, hogy tolatás közben még magasabban van a gondossági mérce a vezetővel szemben, és nem hagyatkozhat kizárólag a parkolást segítő rendszerekre, szükséges, hogy ezen túl is figyelje, meddig tolathat baleset okozása nélkül.²⁹

A hamburgi járásbíróság is arra az álláspontra helyezkedett, hogy tolatás közben nem elégséges a tolatóradar hangjelzése alapján irányítani az autót, mert azok a szenzorok csak vezetést segítő technikai rendszerek, amelyekre a vezetőnek nem szabad hagyatkoznia.³⁰

Abban az esetben, ha majd nem tudja átvenni az irányítást a bent ülő személy, akkor álláspontom szerint már nem fog járművezetőnek minősülni, és így felelősségre sem lesz vonható. Kikerül így a közlekedésben résztvevők közül, csak egy utassá válik, és a gyártó válhat majd a gépjármű vezetőjévé az StVG 18. § (1) bekezdés értelmében.³¹ Már erre utalásképpen értelmezhető a hatályos szabályozás megszövegezése is azáltal, hogy úgy fogalmaz: *“gépjárművezető az is, aki a második bekezdés értelmében egy magas szintűnek vagy teljesen automatizáltnak minősülő vezetési funkciót aktivált, és a jármű irányítására használja, akkor is, ha ezen funkció megfelelő használatával a járművet nem saját kezűleg irányítja.”*³² Az “is” szó alkalmazása alapján feltételezhető, hogy a jogalkotás egyszer el fogja ismerni a vezetési rendszert és annak gyártóját a jármű vezetőjének.³³

A vezető felelőssége felmerülhetne még, mint harmadik személyek által okozott károkért való felelősség is a BGB 278. §-a alapján. Ennek alkalmazása a járművezető kontextusában több minden miatt kizárt. Egyrészt a gépnek nincsen belátási és ítélőképessége, így álláspontom szerint nem tekinthető harmadik személynek, másrészt a gép mögött a gyártó áll, így ezúton inkább az ő felelősségének a megállapítása lehet reális, mintsem az autóban ülő személyé, aki a vezetési feladatokat kifejtő rendszer aktiválása alapján minősül vezetőnek.³⁴

²⁸ Oppermann 2020. 3.1.1. pont 100. bekezdés

²⁹ AG München NJW-RR: 40. bekezdés.

³⁰ AG Hamburg 24.02.2016, 49 C 299/15: 22. bekezdés

³¹ Oppermann 2020. 3.1.1. pont, 37. bekezdés

³² StVG: 1a. § (4) bekezdés

³³ Oppermann 2020. 3.1.1. pont, 38. bekezdés

³⁴ Oppermann 2020. 3.1.1. pont, 53. bekezdés

3. 3. Üzembentartó általános deliktuális tényállás szerinti felelőssége

Az előbbi pontokban említett speciális jogalapra helyezett kártérítési felelősség nem érinti az üzembentartónak és a vezetőknek a BGB 823. §-a szerinti, felróhatóságtól függő felelősségre vonhatóságát. Álláspontom szerint az üzembentartó felelősségét megalapozhatja ehhez a jogalaphoz kapcsolódóan a gépjármű egyes rendszereinek nem megfelelő karbantartása vagy ellenőrzése, míg a vezető felelősségét a nem megfelelő beavatkozás, vagy a vezetéstámogató rendszerek nem megfelelő használata. Ebben az esetben vétkesen kell eljárnia az üzembentartónak vagy a vezetőknek, amit a BGB 276. §-a alapján lehet megállapítani.

Külön törvényi szinten ki is emelte a német jogalkotó az StVG-ben, hogy az üzembentartó általános deliktuális tényállás szerinti felelősségét nem érinti az StVG 7. §-a alapján fennálló „*Gefährdungshaftung*”, és az alapján is lehetőség van az üzembentartóval szemben igény érvényesítésére.³⁵

A károsult azonban e körben nehezebb helyzetben van, mert az üzembentartó szándékosságát vagy gondatlanságát kell bizonyítania, míg a szinte már objektív veszélyes üzemi felelősséghez hasonló tényállás során ennek nincsen jelentősége. Annak háttérében, hogy mégis miért választják a károsultak a nehezebb bizonyíthatóságot és a várhatóan hosszabb eljárást az áll, hogy a szándékosságon vagy gondatlanságon alapuló felelősségre nem vonatkozik az StVG által tartalmazott kártérítési összeghatár.³⁶ Így lehetősége van a károsultaknak a magas szinten vagy teljesen automatizált járművekkel okozott balesetek során bekövetkezett halál vagy egészségkárosodás esetén a 10 millió € feletti, dologi károk esetén a 2 millió € feletti károkat is érvényesíteni.³⁷

Az üzembentartó kötelezettségei – amelyek megszegése a felróhatóság alapjául szolgálhatnak – közé tartozhat az autó állapotának ellenőrzése, megőrzése, a magas szinten vagy teljesen automatizált járművek esetében a vezető bevezetése a rendszerek működésébe. Utóbbi csak annyiban, amennyiben az még szokatlannak számít a gyakorlatban, és számítania kell az üzembentartónak arra, hogy azzal kapcsolatban a vezető nem fogja kiismerni magát, vagy nincsen olyan helyzetben, hogy a gyártó által adott utasításokat megismerhesse. Ez a kötelezettség egy nem automatizált jármű üzembentartóját egyébként nem terheli.³⁸

A BGB 823. § két külön jogalapot tartalmaz: egyrészt, aki szándékosan vagy gondatlanul más életét, testét, egészségét, szabadságát, tulajdonát vagy egyéb jogát jogellenesen megsérti, köteles az ebből eredő kárt megtéríteni.³⁹ Másrészt pedig ugyanez a kötelessége annak, aki más személy védelmét szolgáló törvényt megsért (*Schutzgesetzverletzung*).⁴⁰

Utóbbi alapján is kötelezhető az üzembentartó kártérítés megfizetésére, többek között az StVO megsértése miatt, amely előírja, hogy a gépjármű csak akkor üzemeltethető, ha

³⁵ StVG: 16. §

³⁶ Oppermann 2020: 3.1.1. pont: 104. bekezdés

³⁷ StVG: 15. § (1) bekezdés

³⁸ Oppermann 2020: 3.1.1. pont: 105. bekezdés

³⁹ BGB 823. §

⁴⁰ BGB 823. § (2) bekezdés

biztosítva van a közlekedésre való alkalmassága.⁴¹ Hogyha felismerhette az üzemeltető, hogy ennek nem felel meg a gépjárműve, és számítani kellett rá, hogy üzembe helyezik azt, akkor megállapítható részéről a vétkes magatartás.⁴²

3.4. Vezető általános deliktuális tényállás szerinti felelőssége

A vezetővel szemben az általános deliktuális tényálláson alapuló igényérvényesítés háttérben az üzemeltetőhöz hasonlóan az állhat, hogy nincsen maximalizálva a kártérítési összeg. A 3.2. pontban említett vélelmezett felróhatóság azonban nem áll fenn akkor, ha ezen a jogalapon kíván a károsult igényt érvényesíteni.

A vezetőtől e jogalap alapján elvárható gondosság mércéje megegyezik a 3.2. pontban kifejtettekkel, nem alkalmaz a gyakorlat különböző mércét a két jogalap tekintetében, így a tanulmány említett pontjában kifejtettek alkalmazandóak a vezető BGB 823. § szerinti felelősségére is.⁴³

A károkozó felelősségét megalapozhatja valamilyen tevékeny magatartás, de akár mulasztás is, ha fennállt valamilyen tevérsre irányuló kötelezettség. Ezek között a német jogirodalom aszerint tesz különbséget, hogy a tevérs során a veszély növekszik, míg nem tevérs, vagyis mulasztás esetén nem, a károkozó csak elmulasztja a valamilyen jogszabály által előírt kármegelőzési, kárelhárítási kötelezettségét.⁴⁴ Az automatizált járművek tekintetében érdemes azzal foglalkozni, hogy a járművezető felelősségét milyen magatartása alapozza meg. Ezzel kapcsolatban a 2.2. pontban már említett fogalmi elem az automatizált rendszerek aktiválása, ami azonban álláspontom szerint, ha az ehhez szükséges feltételek is fennállnak, jogszerű tevérsesség,⁴⁵ és ezek használatával nem növeli meg a veszélyt a járművezető, így az nem alapozhatja meg a felelősséget. E rendszerek használata esetén a vezető már nem aktív tevérsességet végez, így a felelőssége alapjául az a mulasztása szolgálhat, hogy nem vette vissza az autó irányítását, amikor a rendszer erre felhívta, avagy felismerte vagy fel kellett volna ismernie, hogy az automatizált rendszerek használatának feltétele már nem áll fenn.⁴⁶ Ehhez kapcsolódik a BGB 276. § (2) bekezdése által előírt gondatlanság is, mert a forgalomban általában az várható el egy automatizált rendszerekkel felszerelt jármű vezetőjétől, hogy amikor az szükséges, beavatkozzon a működésbe és vegye át az irányítást, ha ezt nem teszi meg, a BGB 823. § (1) bekezdése alapján kártérítés megfizetésére lesz köteles.

A vezető felelősségét a BGB 823. § (1) bekezdésén túl a (2) bekezdés is megalapozhatja, ha olyan törvényt sértett meg, amely valaki más védelmét célozza (*Schutzgesetzverletzung*).⁴⁷ Az üzemeltetőhöz hasonlóan a vezetővel kapcsolatban is az StVO megsértése szolgálhat a

⁴¹ StVZO: 31. § (2) bekezdés

⁴² Oppermann 2020: 3.1.1. pont: 107. bekezdés

⁴³ Oppermann 2020: 3.1.1. pont: 109. bekezdés

⁴⁴ Teichmann 2018: 21. bekezdés

⁴⁵ StVG: 1a. § (1) bekezdés

⁴⁶ StVG: 1b. § (2) bekezdés

⁴⁷ BGB 823. § (2) bekezdés

felelősség alapjául. Ilyen eset lehet például, ha az automatizált módba kapcsolt jármű a megengedett sebességnél gyorsabban hajt, de a vezető nem avatkozik be, és ebből fakadóan baleset következik be. A vezető ezáltal megsérti az StVO 3. §-át, amely előírja, hogy olyan sebességgel lehet haladni, hogy mindig uralni lehessen a járművet.

Ezzel összefüggésben felmerül azonban, hogy az automatizált rendszerek jogosultak lesznek-e a közlekedési szabályok megsértésére? Felülírhatja-e a bent ülő személy a közlekedési szabályok betartását, vagy minden esetben a szabályok betartására fog törekedni az autó? Mivel a tanulmányom a kártérítési jogi kérdésekre szorítkozik, így e kérdések tárgyalását mellőzöm, azonban fontos kiemelni, hogy ilyen és ehhez hasonló kérdések megválaszolása szükséges ahhoz, hogy az automatizált járművek elterjedhessenek.

3.5. Termékfelelősség

A termékfelelősség, mint potenciális jogalap is felmerül a magas szinten és teljesen automatizált járművek károkozása kapcsán, ami a magyar szabályozástól eltérően, külön törvényben kapott helyet Németországban és nem a BGB tartalmazza.

Fontos megjegyezni, hogy az üzembentartó felelősségéhez hasonlóan a gyártó termékfelelősségi alapon is felróhatóságtól függetlenül felel a hibás termék által okozott halál, testi sérülés, egészségkárosodás, magánhasználat vagy magánfogyasztás tárgyának minősülő dologi kár esetén.⁴⁸

Termékfelelősségi alapon azonban a fogyasztók jelentős bizonyítási nehézségekbe ütköznek a magas szinten és teljesen automatizált járművek kapcsán, illetve a bíróságok is jelentős teherre számíthatnak, mert nagyon sok bonyolult rendszert építenek be ezekbe az autókba, amelyek hibáját csak kiemelkedő szakértelemmel rendelkező szakemberek segítségével lehet bizonyítani. Ez a fogyasztók igényérvényesítését jelentősen hátráltatja, egyrészt a magas költségelőlegezés, másrészt pedig a bizonytalan kimenetel miatt.

3.6. A gyártó felelőssége az általános deliktuális tényállás szerint

A termékfelelősségről szóló törvény szerinti gyártói felelősség nem érinti a gyártónak az általános szabályok szerinti felelősségét, így még egy további jogalap áll a károsult rendelkezésére, hogy igényét érvényesítse.⁴⁹ Ennek alapja, hogy aki veszélyforrást hoz létre, vagy ural, az felelős ezért. A termékfelelősségtől eltérően, mint ahogy az üzembentartónak és a járművezetőnek is az ugyanezen jogalapon nyugvó felelőssége, a gyártó általános deliktuális felelőssége is a magatartása felróhatóságától függ.⁵⁰ A felelősség megállapításához szükséges, hogy a termék hibás legyen, ami lehet akár konstrukciós, akár gyártási hiba is.⁵¹

⁴⁸ Produkthaftungsgesetz (továbbiakban: ProdHaftG): 1. § (1) bekezdés

⁴⁹ ProdHaftG: 15. § (2) bekezdés

⁵⁰ Jänich 2015. 317.

⁵¹ Hengstenberg, Kim 2021. 379.

A károsultnak kell ilyen esetben bizonyítania, hogy a termék már a forgalomba hozatalkor hibás volt, és összefüggés van a hiba és a kár között.⁵² Ez álláspontom szerint túlzott terhet ró az átlagos felhasználóra, mind a bizonyítás költségeinek, mind a múltbeli állapot bizonyításának nehézsége miatt. Fontos azonban megjegyezni, hogy a jogirodalom is inkább alternatív igényérvényesítési módként tekint erre a jogalapra, mert a termékfelelősség címén a gyártóval szemben a felhasználónak jobb esélye van a sikeres igényérvényesítésre. A gyártó mellett pedig lehetősége van továbbra is az üzemeltetővel és a vezetővel szemben is igényt érvényesíteni. Az üzemeltető szinte már teljesen objektív felelőssége és a vezető vélelmezett felróhatósága miatt sokkal nagyobb a pernyertesség valószínűsége, mint a gyártóval szemben a BGB 823. § (1) és (2) bekezdése alapján.

4. Összegzés

A német jog álláspontom szerint a károsultak számára jelentős választási lehetőséget biztosít, hogy milyen jogalapon és kivel szemben érvényesítik az igényüket, ami elősegíti a reparációt. Az említett három potenciális felelős – az üzemeltető, a vezető, a gyártó – közül valamelyik az említett jogalapok szabályai alapján nagy valószínűséggel köteles lesz megtéríteni a kárt, csak a bizonyítási szabályokat és a potenciális felelős teljesítőképességét kell mérlegelni akkor, amikor erről döntés születik. Fontosnak tartom kiemelni, hogy az ezzel foglalkozó szerzők jelentős részével egyetértve úgy vélem, a hatályos felelősségi rendszer felülvizsgálatra szorul majd, amikor a technológia rendelkezésre áll az 5. szintű, önvezetésre képes járművek elterjedéséhez, többek között azért, mert az üzemeltetőnek egyre kisebb ráhatása lesz az autók üzemeltetésére.

Felhasznált irodalom

Busa Réka: A vezető és az utas fogalmainak újraértelmezése. In: Lévainé Fazekas Judit – Kecskés Gábor: Az autonóm járművek és intelligens rendszerek jogi vonatkozásai. Győr, 2020.

Claus D. Müller-Hengstenberg – Stefan Kirn: Haftung des Betreibers von autonomen Softwareagents. *MMR Zeitschrift für IT-Recht und Recht der Digitalisierung* 2021. évfolyam 5. füzet, C.H.Beck, München 2021.

Miranda A. Schreurs – Sibyl D. Steuwer: Autonomous Driving – Political, Legal, Social and Sustainability Dimensions. In: Markus Maurer – J. Christian Gerdes – Barbara Lenz – Hermann Winner: *Autonomes Fahren. Technische, rechtliche und gesellschaftliche Aspekte*. Springer, Berlin – Heidelberg, 2015.

Bernd H. Oppermann – Jutta Stender-Vorwachs: *Autonomes Fahren*. 2. kiadás; C.H.Beck, München, 2020.

⁵² Jänich 2015. 318.

Society of Automotive Engineers International: Surface Vehicle Recommended Practice. J3016, 2021.

Teichmann: BGB § 823 Schadensersatzpflicht; In: Othmar Jauernig, Bürgerliches Gesetzbuch, C.H.Beck München, 18. kiadás, München 2021.

Volker M. Jänich – Paul T. Schrader – Vivian Reck: Rechtsprobleme des autonomen Fahrens. *Neue Zeitschrift für Verkehrsrecht*, 2015, Heft 7 C.H. Beck, München, 2015.

THE CIVIL LIABILITY OF SELF-DRIVING CARS IN ACCORDING TO THE CURRENT LAW IN GERMANY

The study deals with the problem of civil liability for damages caused by highly or fully automated cars in today's Germany. First it defines the highly or fully automated cars, then the driver. Related to the driver's definition the study describes the possible problems of the existing rules if the car will be able to drive itself and the driver will become a passenger. After the terminology, the study describes the possible legal bases, against whom can the injured initiate a lawsuit for compensation and which rules are applicable. At every legal basis the study contains the possible exculpations and how these can be interpreted in the relation of a self-driving car.

The German road traffic act contains legal basis for compensation against the driver and the operator. The operator has the smallest chance to exculpate its liability because the German law allows this only in case of „vis maior” and if the car has been stolen. The driver needs to prove that the damage was not caused by his/her fault. The general liability for damages based on the German civil code can be referred in a lawsuit for example if the damage exceeds the maximum amounts of compensation, prescribed by the road traffic act. In this case the injured has more aspects to prove based on the different burden of proof.

