

GONDOLAT

2021

Doktori Műhelytanulmányok

Szerkesztette • Erdős Csaba

Doctoral Working Papers

Edited by • Erdős Csaba

Doktori Műhelytanulmányok 2021

Doctoral Working Papers 2021

DOKTORI MŰHELYTANULMÁNYOK



ÁLLAM- ES JOGTUDOMÁNYI DOKTORI ISKOLA
POSTGRADUAL DOCTORAL SCHOOL OF LAW
AND POLITICAL SCIENCES

Doktori Műhelytanulmányok 2021

Szerkesztette • Erdős Csaba

Doctoral Working Papers 2021

Edited by • Csaba Erdős

Gondolat Kiadó
Budapest

A kötet kiadását az Igazságügyi Minisztérium által támogatott,
a „Jogászképzés színvonalának emelését célzó programok” keretében valósult meg.

Szerkesztő/editor

Erdős Csaba

Lektorok/lectors

Bartkó Róbert, Egresi Katalin, Ferencz Jácint, G. Karácsony Gergely,
Glavanits Judit, Gyurita Rita, Horváth Gergely, Keserű Barna Arnold,
Knapp László, Pardavi László, Reiderné Bánki Erika, Váczi Péter

© Szerzők, 2022

Szerkesztés © Erdős Csaba, 2022

Minden jog fenntartva, beleértve a sokszorosítást,
a mű bővített, illetve rövidített változata kiadásának jogát is.
A kiadó írásbeli hozzájárulása nélkül sem a teljes mű,
sem annak része semmiféle formában nem sokszorosítható.

www.gondolatkiado.hu

facebook.com/gondolat

A kiadásért felel Bácskai István

A kötetet tervezte Lipót Éva

ISSN 2064-1788

Tartalom

Előszó	9
--------	---

JOGELMÉLETI SZEKCIÓ

IZSÁK-SOMOGYI KATALIN	
Emlékezettörvények a rendszerváltást követő Magyarországon	13
MÓCZIK TÍMEA	
Tradicionalitás a modernítésben: a hippokratészi eskü mai értelmezése	29
M. TAKÁCS PÉTER	
Mi a politika? Hannah Arendt vélekedése a politika fogalmáról Hogyan jelenik meg Arendt értelmezésének tükrében Immanuel Kant „politikai filozófiája”?	37

ALKOTMÁNYJOGI SZEKCIÓ

GALÁNTAI RITA TÜNDE	
A bírói jogalkalmazás változása a hazai joggyakorlatban	59
ŐSZE ÁRON	
Az Európai Unióból való kilépés hatása a brit parlamenti szuverenitásra	74
PÁLFI EDINA	
A parlamenti fegyelmi jog új szabályai (2020)	89

UNIÓS JOGI SZEKCIÓ

KÓSZÓ RICHÁRD	
Minőségi jogalkotás az Európai Unió hosszú távú költségvetésében (2021–2027)	105
LABANCZ ANDREA	
A pénzügyi fogyasztóvédelem új irányai az Európai Unióban	123

KÖZIGAZGATÁSI ÉS PÉNZÜGYI JOGI SZEKCIÓ

HORVÁTH ISTVÁN

Szervezeti változások a levéltári igazgatás területén
a rendszerváltástól napjainkig 141

KOZÁK BETTINA

Szakkérdés vizsgálata a közigazgatási hatósági és a közigazgatási
peres eljárásban 156

TÖREKI MILÁN

Rendszerváltozás a készpénzforgalomban: az új magyar bankjegyek
és pénzermék születése 171

BŰNÜGYI TUDOMÁNYOK SZEKCIÓJA

HÁROMSZÉKI BENCE

Autonóm mobilitás és közlekedésbiztonság 187

IDZIG IZABELLA

Az egészségügyi tevékenység egyes büntetőjogi aspektusai –
a foglalkozás körében elkövetett veszélyeztetés 211

POLGÁRI JOGI SZEKCIÓ

ÁRVAI GERGŐ

Az osztatlan közös földtulajdon egyes jogi kérdései 227

FRANK MÁTÉ

A termékfelelősség szabályai az Európai Unió jogában 242

UJLAKI ANIKÓ

Változásban a házasságképek, avagy a házasság magánjogi
fogalmának fejlődése 258

POLGÁRI ELJÁRÁSJOG ÉS ALTERNATÍV VITARENDEZÉS SZEKCIÓJA

ANTAL ORSOLYA

A közvetítés szabályozása és képzési rendszere 275

MÉSZÁROS PÁL EMIL Az anyagi pervezetés intézménye az új Polgári Perrendtartásban	286
SZÉL NAPSUGÁR ÁGNES Multidiszciplinaritás és gyermekközpontú igazságszolgáltatás	298

MUNKAJOGI SZEKCIÓ

BORS SZILVIA A munkáltatói tájékoztatási kötelezettség új európai szabályozása	309
WELLMANN BARNA BENCE Elektronikus levelek a munkaügyi perben – bizonyítási eszköz vagy jogellenes adatkezelés?	323

ENGLISH LANGUAGE PANEL

HORVÁTH, ISTVÁN The involvement of Member States in the European Union's cultural policy	347
MAKRA, NORBERT The Role of Collective Bargaining at Times of Crisis: What is the Goal Preservation of Results or Sustainability?	360
WELLMANN, BARNA BENCE The Case of Bărbulescu and the Hungarian Labor Law	369
ZALAHEGYI, ZOLTÁN The Past, Present and Future of the Unification Movement in Hungary A Short Introduction from a Legal Perspective	385



Előszó

A kötet, amelyet a Tisztelt Olvasó a kezében tart, a Széchenyi István Egyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskolája által 2020 decemberében szervezett, *A jogtudomány sajátossága* című konferencián elhangzott előadások írásos, szerkesztett változatait tartalmazza, kiegészítve néhány olyan tanulmánnyal, amelyek szerzői nem vettek részt a szekciók munkájában, azonban e helyütt kívánták publikálni kutatási eredményeiket.

Úgy a *Doktori Műhelytanulmányok* című sorozat, mint a *Jogtudomány sajátossága* című konferencia az állam- és jogtudományi doktori képzés ismert és elismert fóruma: e kötet a győri Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola sorozatának immáron kilencedik kiadása, s hasonló múltra tekinthet vissza a konferencia is.

A fentiekben a hagyományok szerepét hangsúlyoztuk, azonban meg kell emlékeznünk a konferencia újdonságairól is. Ezek közül az egyiket a mindannyiunkat érintő koronavírus-világjárvány okozta kényszerhelyzet váltotta ki: 2020 végén már csaknem egy esztendeje alakították életünket a járványügyi intézkedések, korlátozások, amelyekre figyelemmel a *Jogtudomány sajátossága* című konferenciának is online térbe kellett költöznie. Akkor még azt reméltük, hogy ez kivételes alkalom lesz, de a realitások más diktáltak-diktálnak, s egy évvel a rendezvény után ismét – még mindig – az online konferenciák korában ragadva találjuk magunkat. Ennyiben nemcsak rendhagyó, de precedensteremtő volt a 2020-as konferencia. A személyes találkozások elmaradása jelentette hátrány ugyanakkor előnyként jelentkezett a földrajzi távolság online térrel való könnyű legyőzésében. Ezt igazolja az, hogy több mint hetven PhD-hallgató tisztelte meg részvételével a rendezvényünket. Örömteli továbbá az is, hogy 2020-ban első alkalommal tudtunk négy angol nyelvű panelt szervezni, ami a hazai felsőoktatás és doktori képzés nemzetköziesedésének kiváló mutatója. Ennek lenyomata e kötet angol nyelvű tanulmányokat tartalmazó fejezete.

A 2020-as *Jogtudomány sajátossága* című konferencia másik újdonsága az volt, hogy a győri jogászképzés újraindításának 25. évfordulója előtt tisztelgő rendezvénysorozat egyik elemeként valósult meg. Ekképpen a *Tradicionalitás és modernitás* című kari jubileumi konferencia adta a keretét a doktoranduszrendezvény plenáris ülésének is. Ezen a Széchenyi István Egyetem Deák Ferenc Állam- és

Jogtudományi Kar professzorai közül Lamm Vanda, Lévainé Fazekas Judit, Szigeti Péter, Mezey Barna, Stumpf István, Patyi András, Kovács Gábor és Révész T. Mihály tartottak előadásokat, amelyek témái az állam- és jogtudomány szinte valamennyi nagyobb területét lefedték. A doktoranduszszekciók előadásai is tükrözték az állam- és jogtudományi, valamint a kapcsolódó tudományterületekhez sorolható kutatások sokszínűségét. Ennek megfelelően több panelban, angol és magyar nyelven oszthatták meg kutatási eredményeiket a PhD-hallgatók.

Köszönet illeti a kötet létrejöttéért a 2020. évi doktoranduszkonferencia szervezésében való közreműködéséért Csizmarik Esztert, a Doktori Iskola adminisztrátorát, továbbá a kéziratok lektorait, a Széchenyi István Egyetem Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Kar oktatóit: Bartkó Róbertet, Egresi Katalint, Ferencz Jácintot, G. Karácsony Gergelyt, Glavanits Juditot, Gyurita Ritát, Horváth Gergelyt, Keserű Barna Arnoldot, Knapp Lászlót, Pardavi Lászlót, Reiderné Bánki Erikát és Váci Pétert. Az Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, valamint a Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Kar nevében is köszönöm az Igazságügyi Minisztérium támogatását, amely jogászképzés színvonalának emelését célzó programjai keretében anyagi fedezetet biztosított kötet kiadásához.

Bízom benne, hogy a Tisztelt Olvasó érdeklődéssel s haszonnal forgatja e könyv lapjait!

Győrött, 2021 novemberében

Erdős Csaba
a kötet szerkesztője

JOGELMÉLETI SZEKCIÓ



Emlékeztörvények a rendszerváltást követő Magyarországon

Izsák-Somogyi Katalin

Pázmány Péter Katolikus Egyetem

Jog- és Államtudományi Kar

Jogbölcseleti Tanszék

e-mail: izsak.somogyi.katalin@gmail.com

ABSZTRAKT

Tanulmányomban a jog normatív erejének sajátosságát próbálom összhangba hozni az emlékezet, az emlékeztetés pszichológiai eredetű problematikájával. „Memory law” alatt olyan jogszabályokat, joganyagokat értek, melyek az emlékezést helyezik a középpontba. Ezen előírások minden esetben feltételeznek egy olyan narratívát, mely az adott nemzet történelmére való visszatekintésében sajátosan változó lehet. Dolgozatom tétje az, hogy a rendszerváltást követően született jogszabályok, joganyagok vajon befolyásolják-e az emlékezetet. A kronológiai cezúra kiindulópontja az, hogy a rendszerváltást követően már mindkét hazai totalitárius rendszerre való emlékezés lehetővé, sőt kötelezővé vált. A tanulmány az alábbi ív mentén végzi el e vizsgálatot: a rendszerváltással szinte egy időben megszülető semmisségi törvények vizsgálatával kezdve az egykori Alkotmányon, majd a jelenlegi Alaptörvényen át jutok el a büntetőjogi kódexek emlékeztépolitikai rendszerezéséig, végül zárva a sort a mindennapokban is megjelenő emléknapok jogfilozófiai elemzésével.

Kulcsszavak: állami emlékezet, emlékeztetvény, rendszerváltás, történeti emlékezet, traumaemlékezet

1. BEVEZETÉS

Tanulmányom központi kérdése az, hogy miként regulázható meg az emlékezet, illetve hogy ebben a metódusban fellelhető-e bármilyen változás a rendszerváltást követően. Írásom adós marad az emlékeztetvény definíciójával – inkább körülírásokkal, kérdésfeltevésekkel próbálja bemutatni azt az interdiszciplináris terrénnumot, melynek alapja az, hogy a jog normativitásával, kikényszeríthetőségével próbálja az emlékezet pszichológiai megalapozottságú, de egyben szociálpszichológiai, jogpolitikai, állami megőrzési kötelezettséggel felruházott fenomenját befolyásolni. Dolgozatom origója az a történelmi fordulat, melyet követően a hazai állami emlékezetmegőrzés már nem tiltotta az emlékezést – sőt bizonyos esetekben kötelezően előírta azt. Jelen írás csupán példálózó jelleggel, a struktu-

rális sokszínűséget bemutatva próbálja felvillantani azokat a területeket, melyek a szabaddá váló Magyarország jogrendszerében az emlékezet kapcsán illusztratívak lehetnek.

Tanulmányom az alábbi ív mentén épül fel. Mindenekelőtt körbejárom az emlékeztető törvény kifejezés definiálási lehetőségeit. Ezt követően – egyfajta kronológiai sorrendet követve – először a semmisségi törvényeket veszem górcső alá kifejezetten az emlékezetpolitika szempontjából; ezt követi a korabeli Alkotmány és a jelenlegi Alaptörvény egy-egy kiemelkedő, történeti emlékezetre vonatkozó előírása; ezt követően a büntetőjog területéről hozok példákat és jogeseteket is, bemutatva azt, hogy a történeti emlékezet problematikája miként van jelen akár az EJEB előtt is. Végül, de nem utolsósorban egy olyan kérdést mutatnék be, mely kifejezetten a hazai emléknapok kérdésével függ össze.

Emlékeztető törvény vagy „memory law” alatt értünk minden olyan előírást, mely normatív szabályt fogalmaz meg az emlékezésre vonatkozóan. Lehet ez egy olyan oktatásügyi jogszabály, mely a történelemérettségi követelményeit határozza meg, vagy akár az Alaptörvényünk is, mely tartalmazza a nemzeti ünnepeinket. Emlékeztető törvénynek számítanak az emléknapok előírásaival kapcsolatos szabályok és akár bizonyos költségvetési témájú kormányhatározatok is. Vagyis hazánk jogrendszerében még csak nem is kell, hogy jogszabályokat értsünk alatta. A fókusz az emlékezésen van.

Kutatásom egyik kiindulópontja a MeLa Project (<http://melaproject.org/>). Ez a kifejezetten európai emlékeztető törvényekre koncentráló és komparatív szemléletű projekt széleskörűen gyűjti össze azokat a nem kizárólag jogász kutatókat, akik az emlékezet jogszabályi úton való „befolyásolásának” kérdéseivel foglalkoznak. Honlapjuk tartalmaz egy országokra lebontott jogi adatbázist, mely – megjegyzem, inkább példálózó jelleggel, de semmiképp sem teljeskörűen – az adott állam emlékeztető törvényeivel kapcsolatos bírósági jogeseteket tartalmazza. „Our questions are: When do memory laws conflict with values of democratic citizenship, political pluralism, or fundamental human rights? Are the punitive laws inevitably abusive? Are the non-punitive ones mostly benign? Are there optimal ways for states to propagate historical memory?” – szól a MeLa Project definiálási próbálkozása.

Jelen dolgozat másik forrása az Európa Tanács egy olyan tematikus gyűjteménye, mely az EJEB határozataiból kifejezetten emlékeztető törvények szempontjából válogat: „»Memory laws« enshrine state-approved interpretations of crucial historical events and promote certain narratives about the past, by banning, for example, the propagation of totalitarian ideologies or criminalising expressions which deny, grossly minimise, approve or justify acts constituting genocide or crimes against humanity, as defined by international law. Because of the dangers such laws represent for freedom of speech, member states should ensure that the

restrictions to the freedom of expression entailed by such a legal framework are narrowly circumscribed and applied in a lawful and non-arbitrary manner on the basis of objective criteria.”¹

1.1. Az emlékezettörvények jogfilozófiai jelentősége

Az emlékezettörvény definíciójával e dolgozat keretében biztosan adós maradok – amióta kutatásomat folytatom, egyre több és egyre szerteágazóbb meghatározásokkal vagy inkább körülírásokkal találkozom. Így inkább tartanám kontraproduktívnak definiálni ezt a szót, mint inkább teleologikusan körülírni. Mi a célja az emlékezettörvényeknek? Jogilag regulázza meg a történelmet? Politikai eszköz, mely a közösség értékrendjének befolyásolására alkalmas? Beszélhetünk-e arról, hogy ez a transznacionális jog egyik, mégis lokálisan egyedi fenoménja? Állíthatom-e azt, hogy a jog ennek segítségével adja meg az érvényes történelmi narratívákat? Nem tudok e kérdésekre egyértelmű választ adni, csupán felmutatni egyéb olyan érzékeny területeket, melyeket megvizsgálva talán közelebb juthatunk egy esetleges definícióhoz. Amint bevezetőmben is jeleztem, e dolgozat kifejezetten a rendszerváltozást követő emlékezettörvényeket vizsgálja – „Ebből a szempontból a holokauszttagadás kérdése minden kétséget kizáróan a jogtudósok által az emlékezettörvényekkel kapcsolatos szakirodalom legtöbbet vizsgált témája (...)”²

Az emlékezettörvény a jog eszközeivel való „fenntartása”, konstituálása már a II. világháborút követően problematikusává vált abból a szempontból, hogy *traumára való emlékezésről van szó*, márpedig „A traumatikus emlékezet ilyen formán mimetikusan és vissza-visszatérően teremt újra az egyénben valamikor átélt eseményt, midőn képek, álmok, fantáziák és képzelgések segítségével idézi fel.”³ Ez az egyénre összpontosító mondat kiterjesztően is értendő: az emlékezettörvények által mindenki a trauma részese lesz egy bizonyos szinten. Nem át- és nem túlélője, hanem részese, hiszen adott esetben jogi úton vonódott be. Egy traumára való emlékezés azonban komplex pszichológiai folyamat.

¹ URL: <https://rm.coe.int/factsheet-on-memory-laws-july2018-docx/16808c1690>.

² BELAVUSAU, ULADZISLAU: Az emlékezettörvények és a szólásszabadság. A történelem jogi szabályozása az európai jogban. In *In Medias Res*, 2015/2. szám 248–249. o.

³ GYÁNI GÁBOR: Kulturális trauma: Adott vagy teremtett? In GYÁNI GÁBOR: *A történelem mint emlékm(mű)*. Pozsony, 2016, Kalligram, 87. o.

1.2. Rendszerváltozás

Kutatói munkám során egyre gyakrabban kell azzal szembesülnöm, hogy az, ami tanulmányom gerincét adja, nem definiálható. Erre utaltam fentebb az emlékezet-törvények kapcsán és erre az eredményre kell jutnom akkor is, ha a rendszerváltás, rendszerváltozás fogalmát keresem. Sőt, jelen tanulmány még nem is feltétlenül a fogalmát keresi e fenoménnek, hanem inkább az időpontját. Hiszen csak az időpont ismeretében tudok ezt követő emlékezettörvényeket elemezni. A rendszerváltás időpontja azonban nem egységes – természetesen vannak olyan pregnáns események, melyekhez köthetem. Legyen Nagy Imre újrateremtése, vagy az első szabad választás? Az utolsó szovjet katona kivonulása vagy az a konkrétan, percre meghatározható időpont, amikor Szűrös Mátyás kikiáltja a harmadik magyar köztársaságot? Jogászként, jogbölcselettel foglalkozó kutatóként azt kell mondanom, hogy az egészre mint folyamatra tudok csak tekinteni. Jogi szempontból már az 1989. évi I. törvény is a rendszerváltást előkészítő normák közé tartozik; maga a folyamat azonban – jogi szempontból is – eltart egészen a kilencvenes évek elejéig. Így ahhoz folyamodom, hogy jelen tanulmányban meghatározom a munka-definícióm a rendszerváltozás terén, ami nem értékítélet, hanem egy egyszerű választás eredménye, hogy tanulmányomat felépíthessem egy ív mentén. Ez pedig 1989. június 16-a lesz.

Azért tekintem releváns cezúrának ezt a dátumot, mert a XX. századi magyar történelem olyan traumák között folyt, melynek feldolgozása lehetetlenné vált. A II. világháború és a holokauszt traumája annak kulturális különbségbéli, számszaki nagyságbéli vagy éppen a túlélőkkel való bánásmód sokszor erőszakos volta miatti okokból kifolyólag nemhogy feldolgozhatatlan volt, de szembenézni sem lehetett vele. Azon emberek között, akik az 1948-as fordulatot követően ismét egy diktatúrában találták magukat, voltak túlélők, voltak átélők, voltak elkövetők is. S nemhogy saját szerepüket nem tudták megfelelően megélni, feldolgozni, de máris kénytelenek voltak az új önkényben megtalálni a mindennapos boldogulás lehetőségét. S ez az éra évtizedekig tartott, így amikor a rendszerváltozás megtörtént, szinte robbanásszerűen mutatkozott az igény az emlékezésre, még akkor is, ha ez szinte minden esetben fájdalmas. Ezen emlékezés jogi úton való előírásait próbálom elemezni.

2. SEMMISSÉGI TÖRVÉNYEK⁴

Habár a fentebbi bevezetőben deklaráltam, hogy az emlékeztetvényeknek egyöntetű definícióját megadni nem lehet, az előző fejezetben pedig arról értekeztem, hogy a rendszerváltás időpontja nem határozható meg egyöntetűen, mégsem tartom címválasztásomat helytelennek. Inkább arra irányítanám a fókusz, hogy még a normativitás világában is vannak olyan interpretálási nehézségek, melyek mégis befolyásolják mindennapjainkat. A pontos dátummal el nem látható rendszerváltást követően a legkorábban megjelenő, a kifejezetten állami emlékezeti aspektusú törvények – meglátásom szerint – a semmisségi törvények voltak. Ezeket nem tisztem jelen írásban sem büntetőeljárás-jogi, sem alkotmánytörténeti szempontból elemezni; hanem csakis emlékeztetpolitikailag, a történeti narratíva meghatározása szempontjából. A fordulatot követő időszakban ugyanis a rehabilitálás iránti igény elemi erővel tört elő, s ezek első lépésként a koncepciók perekké összefüggésben merültek fel.

Az ún. I. semmisségi törvény az 1956-os népfelkeléssel összefüggő elítélések orvoslásáról szóló 1989. évi XXXVI. törvény, mely 1989. november 1-jén lépett hatályba. A törvény már a preambulumban használja az „emlékezés” szót, melyhez értéket is tűz: kegyelettel emlékezik a jogalkotó. Releváns, s a későbbiekben ismét szerepet játszik majd, hogy a jogalkotó kifejezetten meghatározza azt, hogy az 1956. október 23-a és 1963. április 4-e⁵ közötti időszakra vonatkozó, a népfelkeléssel összefüggésben tett elítélések semmisségéről van szó. Tehát a jogalkotó értelmez is: a kegyelettel való emlékezés e két, a magyar történelemben meghatározott dátum közé eső időszakra vonatkozik csupán. Nem minden cselekmény nyilvánítható tehát semmisnek – a tisztelettel, megbecsüléssel járó emlékezésre csak meghatározott körnek van lehetősége. S hogy mi ennek az oka? Változik az az értékrend, mely meghatározza, hogy miként kell értelmeznünk az 1956-os eseményeket. Már a november 1-jén hatályba lépő törvény esetében is, hajszálnyira csupán az 1989. október 23-i eseményektől. Az alkotmányos berendezkedésünk alapja még a kommunista diktatúra, de már elismeri a jogalkotó, hogy a saját maga által vallott értékrend alapján a jogszabályok iránya is változó.

A II. semmisségi törvény már átlépte azokat a kereteket, melyeket az I. semmisségi törvény megalkotásakor még nem mert átlépni a jogalkotó. „Az 1945 és 1963 közötti törvénysértő elítélések semmissé nyilvánításáról” szóló 1990. évi

⁴ Erre vonatkozóan számomra a leginspirálóbb tanulmányok a Felhasznált irodalomból az alábbiak voltak: BLUTMAN LÁSZLÓ: A Kúria határozata Nagy Imre és társai elítélésének semmisségéről. In *JeMa*, 2016/4. szám, 13–20. és HACK PÉTER: A semmisségi törvények. In *Beliügyi Szemle*, 2011/7–8. szám, 34–40. o.

⁵ E dátum létjogosultságát a közkegyelem gyakorlásáról szóló 1963. évi 4. törvényerejű rendelet jelenti.

XXVI. törvény⁶ megszületésében az a felismerés játszott szerepet, hogy az egyedi felülvizsgálat kvázi lehetetlen a nagy számú koncepciók pereik miatt, így ex lege mondja ki ezen elítélések semmisségét. Érdekes egy pillanatra a preambulumba, annak szóhasználatára is fókuszálni: csak a II. világháborút követő időszakról van szó, s annak is a „Magyarországon létrejött sztálinista államhatalom” keretében létrejövő jogfosztásaira vonatkozik a semmisség. „Mindezekért az Országgyűlés megköveti a nemzetet, és fejet hajt a törvénysértések valamennyi áldozata előtt kinyilvánítva, hogy a bűnöket nem ők, hanem a sztálinista államhatalom követte el. A nemzeti megbékélés előmozdításáért az Országgyűlés átérzi a felelősségét, és az elmúlt évtizedek bűneinek jóvátétele érdekében törvényt alkot.” Így folytatódik a törvényszöveg – a jogalkotó ekkor még mindig az ugyanezen alkotmányos berendezkedés által választott jogalkotó, s mintegy sajátos bűnösként nevezi meg az Országgyűlést mint személyektől független jogintézményt; ennek függvényében kvázi bocsánatot kér a nemzettől, azzal együtt, hogy a felelősséget a sztálinista államhatalomra hárítja. Ez a megfogalmazás inkább státuszkérdést csinál a felelősségi kérdésből, mintsem meg merné határozni a jogi felelősség kereteit. Ezt majd a későbbiekben más jogintézménynek kell megtennie.⁷

Az I. és a II. semmisségi törvény hatályba lépése között csupán 4 hónap telt el, amely tény azt is mutatja, hogy milyen jelentős igény lépett fel a múlttal való szembenézésre rövid idővel a rendszerváltozást követően. A másik probléma pedig éppen az, hogy a jogalkotó kvázi felülbírálta értékrend- és rendszerváltozás alapján a korábbi bírósági ítéleteket. Ez a hatalmi ágak szétválasztásának és a múlttal való szembenézés összeütközésének jogilag kérdéses, de mondhatjuk talán, hogy etikailag vállalható útja volt.

A III. semmisségi törvény az 1963 és 1989 között elkövetett egyes állam és közrend elleni bűncselekmények miatt történt elítélések semmissé nyilvánításáról szóló 1992. évi XI. törvény. Ez egyrészt már időben is kiterjeszti a fentebb hivatkozott közkegyelmi tvr. és 1989. április 15-e közöttre az elítélések semmisségét, másrészt pedig bővíti a tényállások körét, melyre a semmisség vonatkozik. Joggal merülhet fel a kérdés, hogy miért kellett erre kettő esztendő várni? Úgy vélem, a történelmi kutatások, a jogtörténeti elemzések arra világítottak rá, hogy nem elegendő a közkegyelem a jogsértések kiküszöbölésére, mert az azt követő időkben is voltak olyan értékek, melyek mentén működött annak az időszaknak a joggyakorlata, azonban elvi szinten sem találkoznak ezen értékek a rendszerváltozást

⁶ 1990. március 31-én lépett hatályba.

⁷ Sajnos terjedelmi korlátok miatt nem tudok részletesen a kárpótlási törvényekre is kitérni, de emlékezetpolitikai szempontból mindenképpen szeretném megjegyezni, hogy a II. semmisségi törvény 6. §-a már rendelkezik arról, hogy kárpótlás is megilleti a semmisségi határozattal érintett személyeket. Ez már egy következő lépcsője a történeti emlékezetnek, melyben az állam már deklarálja az okozott kárt is.

követőével. A fenti kárpótlási lehetőség ugyanúgy érvényes ezen törvény hatálya alá tartozókra is.

Végül, de nem utolsósorban a IV. semmisségi törvény az 1956. évi forradalom és szabadságharc utáni leszámolással összefüggő elítélések semmisségének megállapításáról szóló 2000. évi CXXX. törvény. Ez a semmisségi törvény eltér az előzőektől, mert csakis a rögtönbíráskodásban, a gyorsított eljárásban, illetőleg a népbírói tanácsban hozott ítéleteket nyilvánítja semmissé. Ennek alapja az a logika, hogy ez a három eljárástípus és az ezekben eljáró tanácsok, amikor úgynevezett az 1956-os forradalom és szabadságharcot követő leszámolási ügyekben jártak el, nem feleltek meg olyan elveknek, mint az elfogulatlanság és a pártatlanság igazságszolgáltatással szemben támasztott követelményei. S a jogalkotó 2000-ben úgy vélte, ez a tény már független attól, hogy mi volt a cselekmény büntetőjogi minősítése.

3. A JOGRENDSZER CSÚCSÁN

3.1. Az 1949. évi XX. törvény az emlékezettörvények kutatása szemszögéből

Habár a jelenleg hatályos Alaptörvény egyértelműen kimondja, hogy nem tekinti alkotmányos berendezkedés alatt elfogadottnak a „kommunista Alkotmányt”,⁸ mégis, mivel átmenetinek szánva ugyan, de 2012-ig hatályban maradt a rendszerváltozást követően is, röviden megvizsgálom történeti emlékezeti szempontból. Ha kizárólagosan szövegszerűen kellene az Alkotmány szövegváltozatait elemezni a rendszerváltozást követő időszakban, akkor sem találnék olyan deklarált szabályt, mint amilyenre majd az Alaptörvény vizsgálatakor a későbbiekben bukkanok. Így a „szövegváltozatok mögé” nézve kell eredményre jutnom. Erre vonatkozóan rögtön a 2. § egyfajta emlékezettörvény, mivel úgy próbálja körülhatárolni a jogállam definícióját, hogy az azt kimondó jogszabály nem alkotmányos berendezkedés idején született. Éppen ez volt a rendszerváltozás alkotmánybírói értelmezésének alapja: vagyis azon jogszabályok revíziója, melyek nincsenek összhangban a jelenlegi, kívánt rendszerrel, viszont azon normatív előírások, melyek igen, időtállóan megmaradjanak. Ennek tekintetében az 1944. december 21-ei dátumot határozza meg alkotmányos berendezkedésünk megszűnéséként a taláros testület.

A 2. § (3) bekezdése kifejezetten azon diktatorikus rendszerekre utal, melyeket a hatalom erőszakos megszerzésével és/vagy megtartásával lehetett kiépíteni.

⁸ Az Alaptörvény Nemzeti Hitvallásának hatálybalépése óta nem módosított része: „Nem ismerjük el az 1949. évi kommunista alkotmányt, mert egy zsarnoki uralom alapja volt, ezért kinyilvánítjuk érvénytelenségét.”

Felhívom a figyelmet arra a későbbiekben elemzett büntetőjogi tényállásra, mely az akkor hatályos, a Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvényt módosította, az 1993. évi XLI. törvény által; ennek kapcsán az indokolás a fentebb hivatkozott kormánybéli fordulatot „használta”, amikor magyarázatot adott arra, hogy a véleménynyilvánítás szabadságával összefüggő cselekedetek esetében miért kizárólag a hatalom erőszakos megszerzésére és/vagy megtartására irányuló cselekedeteket, véleményt kell kerülni. Tehát a 2. § (3) bekezdése segített eldönteni azt az alkotmányos polémiát, miszerint az akkor hatályos Btk.-t módosító, s ezáltal büntetendővé tett önkényuralmi jelképek használatának pönalizálása nem sért-e alapvető jogot.

3.2. Az Alaptörvény mint emlékezettörvény

A 2011. április 25-én megszülető Alaptörvényünk Nemzeti Hitvallás című részében olvasható az alábbi mondat: „Hazánk 1944. március tizenkilencedikén elvesztett állami önrendelkezésének visszaálltát 1990. május másodiktól, az első szabadon választott népképviselő megalakulásától számítjuk. Ezt a napot tekintjük hazánk új demokráciája és alkotmányos rendje kezdetének.” Az, hogy a Nemzeti Hitvallás az Alaptörvény rendszerében milyen szerepet kap, milyen jogi relevanciával bír, arra már több alkotmányjogi tanulmány is rámutatott.⁹ Ezáltal a jogrendszerünk csúcán álló Alaptörvény egy olyan történeti narratívát ad, mely történelmi dátumokhoz köti hazánk alkotmányosságának létezését. Meglátásom szerint azonban kérdéses, hogy tényszerűen meghatározható történelmi eseményekhez köthető-e az alkotmányos berendezkedés léte. Azáltal azonban, hogy az alkotmányozó ezt megteszi helyettünk, e dátumokat olyan emlékezési holdudvarral látja el, melyet már egyértelműen interpretál is az állampolgárok részére.

A történeti emlékezet szempontjából még nagyobb figyelmet kap az Alaptörvény IV. módosítása 2013. április 1-jei hatállyal. Az emlékezettörvények szempontjából két nagyobb módosításra fókuszálok. Az egyik ismét a Nemzeti Hitvallásban található; az új bekezdés szerint: „Nem ismerjük el történeti alkotmányunk idegen megszállások miatt bekövetkezett felfüggesztését. Tagadjuk a magyar nemzet és polgárai ellen a nemzetiszocialista és a kommunista diktatúra uralma alatt elkövetett embertelen bűnök elévülését.” Az Alaptörvény módosítója – visszautalva

⁹ Ezek közül az alábbiak voltak számomra inspirálóak jelenlegi tanulmányra. SMUK PÉTER: *Nemzeti értékek az Alaptörvényben*. URL: <https://dfk-online.sze.hu/images/egyedi/bihari/smuk.pdf> (utolsó elérés: 2021. január 4.), ARATÓ ANDRÁS: Vélemény Magyarország Alaptörvényéről. In *Fundamentum*, 2001/1. szám, 61–76., <http://www.fundamentum.hu/sites/default/files/11-1-06.pdf/> (utolsó elérés: 2020. december 1.) és SZENTE ZOLTÁN: A historizáló alkotmányozás problémái – a történeti alkotmány és a Szent Korona az új Alaptörvényben. In *Közjogi Szemle*, 3. szám, 1–13. o.

a korábban meghatározott történeti narratívára – már konkrétan meghatározza, definiálja azt, hogy azok a történelmi traumák, melyekre van lehetőség emlékezni a rendszerváltozást követően, a nemzetiszocialista és a kommunista diktatúrák voltak. A másik a IV. módosítással Alaptörvénybe került U) cikk, melynek célja csak és kizárólag a „kommunista diktatúra” működésével, annak fenntartásával, az abban résztvevők megítélésével kapcsolatos narratíva megadása volt.¹⁰ Az U) cikk strukturálisan két nagyobb egységre osztható. Az (1) bekezdés megadja azt a kört, mely a jelenlegi – értve ezalatt az akkori, 2013-as – alkotmányos interpretáció szerint összegegyeztetetlen volt a kommunista diktatúra terén. A (2) bekezdés szerint „a kommunista diktatúra működésének valóságghú feltárását és a társadalom igazságérzetét a (3)–(10) bekezdésekben meghatározottak szerint kell biztosítani.” Tehát az Alaptörvény megalkotója magának vindikálja a jogot/lehetőséget arra, hogy kijelölje:

- mely szerv határozza meg a kommunista diktatúra működésének valóságghú feltárását és
- hogy ezáltal elérje azt a célt, hogy a társadalom igazságérzetét biztosítsa.

Ezt a (3) bekezdés alapján a Nemzeti Emlékezet Bizottságának (a továbbiakban: NEB) felállításával kívánja megadni, mely szervezet struktúrájának, feladatainak, jogosultságának leírását a (3)–(10) bekezdés tartalmazza. A Bizottság feladat- és hatáskörét, jogállását, tevékenységét a 2013. évi CCXXI. törvény határozza meg. Rögtön az (1) bekezdés deklarálja, hogy „a kommunista diktatúrával kapcsolatos állami emlékezet megőrzésével, valamint a diktatúra hatalmi működésének feltárásával foglalkozó testület.” Vagyis maga a jogalkotó mondja ki azt, hogy emlékezetmegőrzési feladata van e testületnek. A megőrzés mikéntje, módja és maga a tény, hogy egy sarkalatos törvénnyel módosítható jogszabályban határozza ezt meg a jogalkotó, feltételeznél, hogy e testület kizárólag szakmai alapon működik, ennek következményeképp azonban nem birtokolhatna olyan jogosultságokat, mint amilyennel a NEB bír: amely alapján akár büntetőeljárást is kezdeményezhet, vagy éppen akár azt is, hogy az általa megírt jelentésekkel szemben sem bírósági, sem más hatóság előtt önálló jogorvoslat nem kezdeményezhető. Tágabb kutatási területem, az emlékezet törvények elméleti szintű vizsgálata kapcsán a következőket kell megjegyezniem. A múlttal való szembenézés egyetlen állami szerv kezében való összpontosítása nem feltétlenül ad elegendő biztosítékot arra, hogy ki az, aki meg tudja ítélni egy rendszerváltozást megelőzően aktívan tevékenykedő emberről, hogy az a kommunista diktatúrával „együtt”, annak részeként műkö-

¹⁰ A hatálybalépést követően voltak kísérletek ezen U) cikk (6) és (8) bekezdéseinek megsemmisítésére, de az Alkotmánybíróság a 12/2013. (V. 24.) AB határozattal visszautasította azt a beadványt. Jelen tanulmány kereteibe sajnos nem fér bele az AB határozat részletes bemutatása.

dött. A törvényben megállapított „garanciák” sem adnak olyan biztosítékot, hogy a szembenézés során csakis objektív látószög érvényesül.¹¹ S ennek egyik oka az időbeli dimenzió: a kommunista diktatúra túl közeli volta. Remekül végig lehet követni, hogy miként kezelték ezt a helyzetet Közép- és Kelet-Európa más államai, ahol mindkét diktatúra jelen volt a XX. században.

S itt jelzem is a számomra relevánsabb második problémát: a nemzetiszocialista diktatúrára vonatkozóan nem született ilyen jogszabályhely. Nem jött létre az állami emlékezetet kötelezően gondozó Bizottság sem. Ennek mértéje persze sokféle válasz adható, de attól ez a „hiány” még tény marad. A NEB-törvény kapcsán ez azért is releváns, mert egyértelműen deklarálja azt, hogy az 1944. december 21-ei napot követő érára vonatkozik a munkássága.¹² Mindemellett pedig – visszautalva a korábban általam megírtakra – az Alaptörvény kifejezetten 1944. március 19-ei dátumot határozza meg mint az alkotmányos önrendelkezés elvesztésének napját. Kérdéses tehát számomra, hogy mihez akar kezdeni a jogalkotó az e két dátum közötti időszak történeti emlékezetével.

4. A BÜNTETŐJOG TERRÉNUMA

4.1. A büntetőkódexek mint emlékeztörvények

Dolgozatom büntetőjogi része arra próbál választ találni, hogy a rendszerváltozást követően az egyes önkényuralmi jelképekre és használatukra vonatkozó szabályozás milyen rendszerben értelmezhető.¹³ Végre lehetőség volt a rendszerváltozást megelőző időszak önkényuralmi rendszereinek artikulálása: hogy egyáltalán diktatúrának lehetett nevezni őket, illetve annak kimondásában, hogy ez nyomot hagyott a történeti emlékezetben. Ezeknek a diktatúráknak konkrét szimbólum-rendszerük is volt. „A hosszabb ideig létező totális rezsimek pedig a magánszférába való behatolással többgenerációs élményekké váltak, ugyanis az emlékezet nemcsak az explicit jelképeket köti e rendszerekhez, de a mindennapi élet megannyi rutinszerű jelenségét is (például emlékezhetünk többek között a Trabanta mint a kommunizmus szimbólumára). Ez és különösen a totalitárius politi-

¹¹ Erre vonatkozóan lásd továbbá: https://tasz.hu/files/tasz/imce/allaspont_neb_20131218.pdf (utolsó elérés: 2021. január 5.)

¹² Erre vonatkozóan lásd: [32/1991. (VI. 6.) AB határozat, ABH 1991, 146., 148.]. Ennek részleteit az Alkotmánybíróság Az 1944. december 21-e és 1990. május 2-a között elkövetett és politikai okból nem üldözött súlyos bűncselekmények üldözhetőségéről szóló, az Országgyűlés 1991. november 4-i ülésén elfogadott törvény alkotmányellenességének előzetes vizsgálata kapcsán hozott döntésében (első elévülési ügy) fejtette ki.

¹³ SMUK PÉTER: Az önkényuralmi rendszerek jelképei és a használatukat tiltó jogi szankciók rendszere. In *In Medias Res*, 2019/2. szám, 230–252. o.

kai rendszerek jelképekhez való vonzódása eredményezi, hogy az önkényuralmi rendszerek szimbolikája meglehetősen sokszínű. Az általuk használt vagy hozzájuk köthető jelképek jogi megítélését szolgálja, ha e jelképeket konkretizáljuk, ami néhány szimbólum explicit néven nevezésével, de a diktatórikus rendszerhez való kötődés megragadásával is lehetséges.¹⁴

E tekintetben az alábbiakkal szeretném szemléltetni, hogy a büntetőkódexek miként válhattak emlékezettvörvénnyé a rendszerváltozást követően. Fókuszom továbbra is a nemzetiszocialista és a kommunista diktatúrákra való emlékezésen lesz. A következő tényállások vizsgálata lesz mérvadó: 1978. évi IV. törvény (a továbbiakban: régi Btk.) 269/B § [önkényuralmi jelkép használata], 269/C § [a holokauszt nyilvános tagadása, majd módosítást követően a nemzetiszocialista vagy kommunista rendszerek bűneinek tagadása] és az ezeket beiktató, módosító jogszabályok: az 1993. évi XLI. törvény, a 2010. évi XXXVI. törvény és a 2010. évi XLVI. törvény; 2012. évi C. törvény (a továbbiakban: új Btk.) 335. § [önkényuralmi jelkép használata] és 333. § [a nemzetiszocialista vagy kommunista rendszerek bűneinek tagadása].

A történeti emlékezetre fókuszálok, s felteszem az alábbi kérdéseket: miért? Miért akkor és miért úgy módosították/iktatták be a szövegváltozatokat a büntető kódexekbe? Miként adott ez teret az emlékezet „megregulálására”?

- A régi Btk. 1993. évi módosításának oka a törvényindokolás alapján: „A különböző szélsőséges (fasiszta és bolsevista) szimbólumok továbbélése, újra felhasználása felháborítja, jogos érzékenységében sérti a társadalom jelentős részét. Ugyanakkor a törvényjavaslatban leírt cselekmények rontják hazánk nemzetközi hírnevét is. Indokolt ezért e köznyugalmat zavaró cselekmények büntetendővé nyilvánítása.” E kettősség, kvázi külső és belső igény mutatható ki arra vonatkozólag, hogy a cselekedet pönalizálandó legyen. A módosító törvény preambuluma¹⁵ azonban kifejezetten arra enged következtetni, hogy a belső igény, vagyis az diktatúrára való emlékezés válik erőteljesebbé.
- Amikor a régi Btk. először kiegészült a 269/C §-sal, akkor annak oka az alábbi volt. Az Európai Unió Tanácsának a rasszizmus és az idegengyűlölet egyes formái és megnyilvánulásai elleni büntetőjogi eszközökkel történő küzdelemről szóló kerethatározata is előírja, hogy a tagállamok büntetni rendeljék a Nemzetközi Katonai Törvényszéknek az 1945. augusztus 8-i Londoni Egyezményhez csatolt chartája 6. cikkében meghatározott bűncselekmények

¹⁴ Uo. 236. o.

¹⁵ „A XX. század szélsőséges politikai eszméi Európában és Magyarországon a hatalom erőszakos megszerzése és kizárólagos birtoklása útján olyan diktatúrákat hoztak létre, amelyek semmibe vették az emberi jogokat és magyar állampolgárok tömeges kiirtásához vezettek. Az Országgyűlés abból kiindulva, hogy az említett szélsőséges eszméket magukénak valló államok, szervezetek, mozgalmak jelképeinek használata fájó sebeket szaggat fel és összeegyeztetetlen alkotmányos értékeinkkel, az alábbi törvényt alkotja: [...]”

nyilvánosság előtti védelmezését, tagadását vagy súlyosan jelentéktelen színben való feltüntetését, ha azt faji, bőrszín szerinti, vallási, származás szerinti vagy nemzeti, illetve etnikai hovatartozásuk alapján meghatározott személyek egy csoportja vagy e csoport valamely tagja ellen irányuló módon követik el. Tehát nem a magyar államtól származott az emlékezési, emlékeztetési igény a holokauszt tagadásának pönalizálására.

- Amikor e passzust nem sokkal később ismét módosította a jogalkotó, akkor annak az oka már egyértelműen a magyar állami emlékezetben keresendő, mégpedig az Alkotmánybíróság 14/2000. (V. 12.) AB határozatában. Ez ugyanis kimondta, hogy kifejezetten büntetőjogi szempontból azonos mércével kell mérni a XX. század diktatúráit.
- Az új Btk. hatálybalépéskori szövegei tekintetében – meglátásom szerint – nem szükséges a magyarázatokkal bíbelődni. Szövegszerűen két helyen található eltérés a régi Btk.-hoz képest. Az egyik az, hogy önkényuralmi jelkép használata esetében elzárással büntethető az elkövető; míg a másik különbség az, hogy a másik tényállás esetében az „igazolni törekszik” fordulat is megjelenik elkövetési magatartásként.

4.2. Az emlékezettörvények nemzetközi aspektusú elemzése: eljárások az Emberi Jogok Európai Bírósága előtt

A fentebbi büntetőjogi tényállások és az Emberi Jogok Európai Egyezménye bizonyos passzusainak „ütközése” miatt több olyan jogeset is a strasbourgi grémium elé került, mely hazánk emlékezetpolitikájával hozható összefüggésbe. A 33629/06. számú Vajnai-ügy alapjaiként például egy rendezvényen viselt vörös csillag kapcsán a véleménynyilvánítási szabadság és a joggal való visszéléés ütközések az emberi méltóság megsértése, a szimbólummal való külső-belső azonosulás, a szimbólumok eltérő (mind földrajzilag, mind időbeliség szempontjából) értelmezési síkjai és a diktatúrától való időbeli távolság merült fel a jogi érvek közül. Ráadásul ezen eset a 4/2013. (II. 21.) AB-határozat kapcsán a res iudicata kérdése miatt a büntető kódex módosítására is hatással volt.

Egy, a fentihez nagyon hasonló ügy volt a 29459/10. számú Fratanoló-ügy, melynek alapja a Vajnai-ügy érvrendszere volt, de az EJEB kifejtette, hogy habár vannak konstans tartalmak a fenti értelmezésben is, de vannak változó értékek is, így a tagállamok bírósága dönthet eltérően is. „Az EJEB ismételten kiemelte, hogy a demokratikus társadalomban való szükségesség feltétele, hogy a korlátozás nyomós társadalmi érdeket szolgáljon, és ennek megítélése során a tagállamok élveznek bizonyos mérlegelési szabadságot. Végző soron azonban az EJEB felülvizsgálhatja a nemzeti hatóságok döntéseit, bár azok helyét nem veheti át. A felülvizsgálat során a bíróság mérlegeli az állam által a korlátozás mellett felhozott

érveket (hogy azok relevánsak és megfelelők-e), valamint hogy a korlátozás arányban áll-e az elérni kívánt céllal.”¹⁶

Végül a 40721/08. ügyszámú Fáber-ügy alapja az volt, hogy a 2007 májusában megtartott, rasszizmus és gyűlölet elleni megemlékezésen a megemlékező tömeg mellett megjelent egy másik demonstráció is, melyet a Jobbik Magyarországért Mozgalom szervezett. Fáber Károly a két demonstrációtól távolabb állva árpádsávós zászlót lengetve kísérté figyelemmel a történéseket. A rendőrség – látva a jelképet – felszólította Fáber Károlyt, hogy vagy hagyja abba a zászlólengetést, vagy hagyja el a helyszínt. A későbbi panaszos erre nem volt hajlandó, mondván: a zászló történelmi jelkép, amelynek használatát semmilyen jogszabály sem tiltja. Előállítását követően pénzbírsággal sújtották, mellyel szemben a panaszos fellebbezéssel élt. Ekkor már heraldikai szakértő is részt vett az eljárásban, részletesen elemezve, hogy az árpádsávós zászló miként illeszkedik bele hazánk identitásába, a magyar zászlósorba. Felhívnám a figyelmet a bíróság érvelésére, mely szerint: „bár az árpádsávós zászló önmagában nem önkényuralmi jelkép és közszemlére vételét semmilyen jogszabály nem tiltja, annak használata az inkriminált esetben mégis provokatív volt, mivel a (...) résztvevőkben ellenérzést, a zászlós csoport szidalmazását váltotta ki.”¹⁷

5. EMLÉKEZÉSI KÖTELEZETTSÉG A MINDENNAPOKBAN: AZ EMLÉKNAPOK

Az emlékezés jogi úton való meghatározásának különleges „szelete” az emléknapok kérdése. Vannak ugyanis olyan emléknapok, melyek hosszú ideje hazánk történelméhez köthetőek, Alaptörvényben deklaráltan nemzeti ünnepeink közé tartoznak, vagy éppen a munka törvénykönyve alapján munkaszüneti napnak számítanak.¹⁸ Azt mindnyájan tudjuk, hogy március 15-én zárva tartanak az üzletek, és hogy az 1848-as forradalom kirobbanásának napját ünnepeljük. Ez a történelmi dicsőséges, az állami emlékezet megőrzi és velünk is megőrizteti. Az iskolákban kötelező ünnepségeket tartanak, fellobogózzák hazánk középületeit, hídjait. Amint történik ez augusztus 20-án vagy éppen október 23-án is. De tudjuk-e, hogy a kommunizmus magyar áldozatainak emléknapja február 25-re esik, vagy hogy hazánkban két holokauszt-emléknapot is számon tartunk? Jogi szempontból kifejezetten problematikus, vagy éppen több kérdést felvető terepe ez az em-

¹⁶ POLGÁRI ESZTER: Fratanoló János Magyarország elleni ügye. In *Fundamentum*, 2011/3. szám, 89.

¹⁷ GRANYÁK LÍVIA: A Fáber-ügy. In *JeMa*, hallgatói különszám, 2013, 12. o.

¹⁸ Bár ez utóbbiak közül több vallási, kulturális és nem emlékezeti megalapozottságú nap is van.

lékezésnek. A forrás ugyanis, amelyben megtaláljuk ezeket az emléknapokat, nem egységes. Talán a legjobban összegyűjtött joganyag a jelenleg hatályosak közül a 1190/2020. (IV. 30.) kormányhatározat a nemzeti rendezvények megszervezéséről. Erről 2010 óta rendelkezik a Kormány – ami természetesen nem azt jelenti, hogy ne lett volna már azt megelőzően is lehetőség az emlékezés jogi úton való megrendezésére. Ami számomra relevánsabb, hogy ez a joganyag típus nem jogszabály. Tehát a jogi úton való kikényszeríthetősége, normativitása eltér a jogszabálynak minősülő joganyagokétól. Ráadásul e joganyag kétféle definíciót használ a nemzeti rendezvény keretein belül, anélkül, hogy meghatározná, mitől minősül valami nemzeti rendezvénynek – az egyik a nemzeti ünnep, a másik a kiemelt fontosságú rendezvény. Kutatásomban ez utóbbi bír relevanciával. A jelenleg hatályos kormányhatározat alapján ezek az alábbiak:

- a) január 19-e, a Magyarországi Németek Elhurcolásának és Elűzetésének Emléknapja,
- b) február 25-e, a Kommunizmus Áldozatainak Emléknapja,
- c) április 16-a, a Holocaust Magyarországi Áldozatainak Emléknapja,
- d) május utolsó vasárnapja, a Magyar Hősök Emlékünnepé,
- e) június 4-e, a Nemzeti Összetartozás Napja,
- f) június 16-a, Nagy Imre és mártírtársai újratemetésének Emléknapja,
- g) július 22-e, a Nándorfehérvári Diadal Emléknapja,
- h) augusztus 23-a, a Totalitárius Diktatúrák Áldozatainak Európai Emléknapja,
- i) október 6-a, az Aradi Vértanúk Emléknapja,
- j) november 4-e, a Nemzeti Gyász Emléknapja,
- k) november 25-e, a Szovjetunióba hurcolt magyar politikai rabok és kényszermunkások Emléknapja,
- l) Magyarország karácsonya, valamint
- m) az országos jelentőségű, eseti jellegű, év közben keletkezett, ezért előre nem tervezhető egyéb olyan rendezvény, amelyet a miniszterelnök kabinetfőnöke kiemelt fontosságú rendezvénynek minősített.

De hozhatom példának az 1/2004. (IV. 6.) OGY politikai nyilatkozatot is, mely deklarálja, hogy április 16-a a Magyar Holocaust Emléknapja. Nem szerepel azonban a fentebbi listában június 19-e, pedig az ország szabadsága visszaszerzésének jelentőségéről és a magyar szabadság napjáról szóló 2001. évi XVII. törvény óta ez is emléknap, mivel ekkor hagyta el hazánkat 1991-ben az utolsó magyar katonánk. De március 27-e sem, amely a 4/2015. (III. 20.) OGY határozat óta II. Rákóczi Ferenc emléknapja. De hogy regionális példát is hozzak, vajon hányan tudják Jász-Nagykun-Szolnok megyében, hogy május 6-a Jászkun önmegvalósítás napja a 4/2014. (II. 7.) OGY határozat szerint?

Listám célzottan nem teljes – célom a problémafelvetés. Először is, hogy lássuk, a kommemoráció miként érhető el a jog eszközeivel. Egyáltalán mi a különbség

aközött, ha jogszabállyal vagy egyéb joganyaggal próbálják ezt meghatározni? Milyen kulturális, történeti, vallási, művelődéstörténeti okok merülnek fel egy-egy emléknap meghatározása kapcsán? Láthatóvá tettem, hogy vannak olyanok, melyeket nemzeti ünneppé emelt a jogalkotó, vannak, melyek munkajogi szempontból relevánsak, s vannak, amelyek egyikből sem, mégis befolyásolják a történeti emlékezetünket. S mindennek oka az, hogy az emlékezés lehetővé vált a rendszerváltozást követően.

6. BEFEJEZÉS

Tanulmányom tétje az volt, hogy bemutassam, hazánk milyen jog- és emlékezetpolitikai eszközöket használt arra, hogy a rendszerváltozást követően szembenézen múltjával. A XX. századi magyar történelem ugyanis két olyan traumát is magában rejtett, melyek közül az egyikre való emlékezés tiltott volt, míg a másikban benne éltek az állampolgárok évtizedeken keresztül. A történelmi fordulópont azonban lehetővé tette, sőt, egyenesen megkövetelte, hogy ezekre is (ön)reflektíven tekintsen a jogalkotó, s eszközeihez mérten próbáljon minél nagyobb sikerrel emlékeztetni arra, hogy ilyen többé ne legyen lehetséges.

FELHASZNÁLT IRODALOM

- ARATÓ ANDRÁS: Vélemény Magyarország Alaptörvényéről. In *Fundamentum*, 2001/1. szám, 61–76. o. URL: <http://www.fundamentum.hu/sites/default/files/11-1-06.pdf/> (utolsó elérés: 2020. december 1.)
- BÁRD PETRA: Strasbourg kontra Magyarország. URL: <https://www.europatarsasag.hu/sites/default/files/open-space/documents/magyarorszagi-europa-tarsasag-kk71bard-petracikkpage145-204.pdf> (utolsó elérés: 2020. október 4.)
- BELAVUSAU, ULADZISLAU: Az emlékeztetőtvények és a szólásszabadság. A történelem jogi szabályozása az európai jogban. In *In Medias Res*, 2015/2. szám, 248–269. o.
- BLUTMAN LÁSZLÓ: A Kúria határozata Nagy Imre és társai elítélésének semmisségéről. In *JeMa*, 2016/4. szám, 13–20. o.
- GRANYÁK LÍVIA: A Fáber-ügy. In *JeMa*, hallgatói különszám, 2013, 12–16. o.
- GYÁNI GÁBOR: Kulturális trauma: Adott vagy teremtett? In GYÁNI GÁBOR: *A történelem mint emlékmű*. Pozsony, 2016, Kalligram, 83–109. o.
- HACK PÉTER: A semmisségi törvények. In *Belügyi Szemle*, 2011/7–8. szám, 34–40. o.
- KOLTAY ANDRÁS: A Vajnai-ügy. Az Emberi Jogok Európai Bíróságának ítélete a vörös csillag viselésének büntethetőségéről. In *JeMa*, 2010/1. szám, 77–82. o.
- „Memory Laws” and Freedom of Expression. URL: <https://rm.coe.int/factsheet-on-memory-laws-july2018-docx/16808c1690> (utolsó elérés: 2019. október 1.)
- POLGÁRI ESZTER: Fratanoló János Magyarország elleni ügye. In *Fundamentum*, 2011/3. szám, 89–90. o.

- SMUK PÉTER: Az önkényuralmi rendszerek jelképei és a használatukat tiltó jogi szankciók rendszere. In *In Medias Res*, 2019/2., 230–252. o.
- SMUK PÉTER: *Nemzeti értékek az Alaptörvényben*. URL: <https://dfk-online.sze.hu/images/egyedi/bihari/sruk.pdf> (utolsó elérés: 2021. január 4.)
- SZENTE ZOLTÁN: A historizáló alkotmányozás problémái – a történeti alkotmány és a Szent Korona az új Alaptörvényben. In *Közjogi Szemle*, 2001/3. szám, 1–13. o.
- TÓTH J. ZOLTÁN: *Az önkényuralmi jelképek használata mint a véleménynyilvánítási szabadság korlátja?* URL: <http://jesz.ajk.elte.hu/tothj54.pdf>

Tradicionalitás a modernitásban: a hippokratészi eskü mai értelmezése

Móczik Tímea

Széchenyi István Egyetem
Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Kar
Polgári Jogi Tanszék
e-mail: moczik.timea@gmail.com

ABSZTRAKT

Az orvostörténet és az orvosi etika egyik legmeghatározóbb dokumentuma, a hippokratészi eskü közel 2500 éves. Így joggal vetődik fel a kérdés, miszerint mai modern világunkban van-e még létjogosultsága az eszközövegnek? A benne foglaltak kiüresedett iránymutatások vagy akár most is hivatkoznak rá a bíróságon? A tanulmány célja annak bemutatása, hogy napjainkban – így pl. az esztétikai sebészet, az asszisztált humán reprodukció és az új géntechnikai eljárások korában – a hippokratészi eskü ugyanúgy érvényes, mint bármikor az idők során. Az eszközöveg tanulmányozásaként megállapítható, hogy annak egyes tilalmai mai büntetőjogi tényállásokat is lefednek, illetve legfontosabb elvei, mint a „salus aegroti suprema lex esto” (a beteg üdve legyen a legfőbb törvény), valamint a „nil nocere” (ne árts) elve máig az orvosi hivatásrend alapját képezi.

Kulcsszavak: büntetőjog, hippokratészi eskü, modern medicina, orvosi etika

1. BEVEZETÉS

Hippokratész (i. e. kb. 460–377) – aki régtől fogva úgy szerepel a köztudatban, mint az „orvostudomány atyja”¹ – az athéni demokrácia korában tevékenykedett. Életéről és működéséről kevés a megbízható adat, műveit száz évvel halála után az alexandriai iskola tudósai gyűjtötték össze.² Írásaiban Hippokratész a terápiás tapasztalatok mellett sokat foglalkozott az orvosi etikával és a helyes magatartás-

¹ INDLA, VISHAL – RADHIKA, M. S.: Hippocratic Oath: Losing Relevance in Today's World? In *Indian Journal of Psychiatry*, April 2019. URL: <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC6482690/#> (utolsó elérés: 2021. március 28.)

² SZUMOWSKI ULÁSZLÓ [WLADYSLAW]: *Az orvostudomány története*, Budapest, 1939, Magyar Orvosi Könyvkiadó Társulat, 54. o. Az így fennmaradt Hippokratészi gyűjtemény (Corpus Hippocraticum) 54 tanulmányt tartalmaz.

sal, melyet próbált tanítványai gondolkozásmódjába is átültetni.³ Bizonyosság erre a hippokratészi orvosi eskü szövege, amelyre a tanítványok fogadalmat tettek. Az eskü megszegése az ókorban büntetéssel, vagy (modern kifejezéssel élve) akár a praktizáláshoz való jog elvesztésével is járhatott.⁴

Az eredeti *Hippocratis Jusjurandum* szövege magyar nyelven így szól: „Esküszöm a gyógyító Apollónra, Aszklépioszra és Hügieiára és Panakeiára és valamenyny istenre és istennőre, akiket ezennel tanúkul hívok, hogy minden erőmmel és tehetségemmel megtartom következő kötelességeimet: tanáromat, akitől e tudományt tanultam, úgy fogom tisztelni, mint szüleimet, vagyonomat megosztom vele, s ha rászorul, tartozásomat lerovom; utódait testvéreimnek tekintem, oktatom őket ebben a tudományban, ha erre szentelik magukat, mégpedig díjtanul; továbbá az orvosi tudományt áthagyományozom fiaimra és azokra, akik az orvosi esküt leteszik, másokra azonban nem. Tehetségemhez és tudásomhoz mérten fogom megszabni a betegek életmódját az ő javukra, és mindent elhárítok, ami ártana nekik. Senkinek sem adok halálos mérget, akkor sem, ha kéri, és erre vonatkozólag még tanácsot sem adok. Hasonlóképpen nem segítek hozzá egyetlen asszonyt sem magzata elhajtásához. Tisztán és szentül megőrzöm életemet és tudományomat. Sohasem fogok hólyagkővet operálni, hanem átengedem ezt azoknak, akiknek ez a mesterségük. Minden házba a beteg javára lépek be, s őrizkedni fogok minden szándékos károkozástól, különösen férfiak és nők szerelmi élvezetre használatától, akár szabadok, akár rabszolgák. Amit kezelés közben látok vagy hallok – akár kezelésen kívül is a társadalmi érintkezésben –, nem fogom kifecsegni, hanem titokként megőrzöm. Ha ezt az eskümet megtartom és nem szegem meg: örvendhessek életem fogytáig tudományomnak, s az életnek, de ha esküszegő leszek, történjék ennek ellenkezője.”⁵

2. AZ ESKÜBE FOGLALT TILALMAK ÉS BÜNTETŐJOGI ÉRTÉKELÉSÜK MA

2.1. Halálos mérge adása

Az ókori eskü szövegében több olyan intelem is megfogalmazódik egyes cselekményekre, tevékenységekre vagy magatartásokra vonatkozóan, amit a mai modern büntetőjog is értékelni tud. Így például a „senkinek sem adok halálos mérget, akkor sem, ha kéri, és erre vonatkozólag még tanácsot sem adok” megszegése – a történeti tényállás függvényében – megfeleltethető a hatályos Büntető Törvény-

³ SZÉKELY SÁNDOR: *Az orvostudomány története*, Budapest, 1960, Medicina Könyvkiadó, 42. o.

⁴ NUTTON, VIVIAN: *Ancient Medicine*, New York, 2004, Routledge, 53. o.

⁵ MAKÓ JÁNOS: A magyar orvosi kamara etikai kódexének előzményei. In *Magyar Bioetikai Szemle*, 2020/1–2. szám, 3. o.

könyv (a továbbiakban: Btk.) 160. §-a szerinti *emberölés* vagy 162. §-a szerinti *öngyilkosságban közreműködés* büntettének, illetve az *aktív eutanázia* (kivánatra ölés) elkövetésének is.

A modern szakirodalom aktív eutanázián az orvos olyan foglalkozása körében megvalósított, tevőleges magatartását érti, amely a gyógyíthatatlan, szenvedő beteg halálba segítésére irányul (pl. az orvos halált okozó injekciót ad be) a beteg kérésére. Míg passzív eutanázia esetén mulasztással megvalósuló cselekményről (pl. vérnyomáscsökkentő, infúzió megvonásáról stb.) van szó, ami a beteg életét megrövidíti.⁶ Amennyiben az esküből idézett fenti cselekmény kifejezetten orvos-beteg kapcsolatban valósul meg (tehát az orvos halálos mérget ad a beteg kérésére és azt a beteg saját maga veszi be), akkor az öngyilkosságban való közreműködés az aktív eutanázia egyik alfajának is tekinthető.⁷

A hippokratészi eskü ugyan nem használta az eutanázia szót, de látható, hogy már az ókori felfogás is elutasított minden olyan orvosi magatartást, ami a beteg halálának gyorsítását szolgálná. Az azóta eltelt majd két és fél ezer év a hippokratészi szemlélet alapjain nem változtatott. Így a Magyar Orvosi Kamara⁸ (a továbbiakban: MOK) hatályos Etikai Kódexe – amely minden orvosra kötelező, akár kamarai tag, akár nem – szintén tilt minden olyan tevékenységet, amely a halál bekövetkeztének idejét a természetes végnél korábbra helyezi át és elutasítja az eutanázia minden formáját.

Megjegyzendő ugyanakkor az is, hogy a gyógyíthatatlan betegségben szenvedők esetében az emberhez méltó, fájdalomtól mentes, „szép” halál gondolata, illetve az emberi méltósághoz való jog és a betegjogok megerősödése (különös tekintettel a beteg önrendelkezéshez való jogára) teret engedett bizonyos „eutanáziát” legalizáló törekvéseknek.⁹ Ennek eredményeképpen az ún. „palliatív medicina”¹⁰ és az életfenntartó beavatkozások visszautasítása¹¹ (ún. élő végrendelet) igen szigorú feltételek mentén, de megengedett.

⁶ JOBBÁGYI GÁBOR: *Orvosi Jog. Hippokratésztől a klónozásig*. Budapest, 2007, Szent István Társulat, 149. o.

⁷ JOBBÁGYI: i. m. 149. o.

⁸ „A Magyar Orvosi Kamara örökösök az orvosi hivatás tisztasága felett, védelmezi a hivatásuknak megfelelő magatartást tanúsító orvosokat, elmarasztalja azokat az orvosokat, akik a szakma erkölcsi szabályait, és/vagy orvosi esküjüket megszegik.” – idézet a MOK Etikai Kódexének előszavából.

⁹ Az eutanázia és az ellátás visszautasítása minden államban fontos kérdéseket vet fel. Magyarországon az eutanázia kérdéskörével a 22/2003. (IV. 28.) AB-határozat foglalkozott.

¹⁰ Lásd részletesen: Magyar Orvosi Kamara Etikai Kódexe II. 2.2. (17)

¹¹ Lásd részletesen: az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény 20–23. §-a, továbbá az egyes egészségügyi ellátások visszautasításának részletes szabályairól szóló 117/1998. (VI. 16.) Korm. rendelet

2.2. Magzatelhajtás

A hippokratészi eskübe foglalt intelmek sora a „magzatelhajtás” tilalmával folytatódik. Az eskü szövege nem tesz különbséget az orvosi beavatkozás jogszerűsége és jogellenessége között, így valószínűsíthető, hogy akkoriban a terhesség megszakítása minden esetben, általánosan tiltott volt.

A magzatelhajtás bűncselekményét az első magyar büntető törvénykönyv, az 1878. évi V. törvény (Csemegi-kódex) is ismerte.¹² A törvény a magzatelhajtást minden esetben büntetni rendelte, kivételt jelentett viszont, ha az orvos a beavatkozást az anya életének megmentése érdekében végezte el.¹³ A magzatelhajtás büntetnének törvényi tényállása a hatályos Btk.-ban most is szerepel (163. §), azonban a Csemegi-kódexben említett orvosi indikáción túl mára már egyéb jogellenességet kizáró okok is megfogalmazódtak. Ekképpen, ha a terhesség megszakítását az orvos azért végzi el, mert a terhesség bűncselekmény következménye, vagy mert a megszakítást az állapotos nő súlyos válsághelyzete¹⁴ indokolja, akkor magatartása – éppúgy, mint az orvosi indikáció – kívül esik a büntetőjogi értékelés körén.¹⁵

Különbség tehát a hippokratészi eskühöz képest, hogy bár a magzati élet napjainkban is kitüntetett oltalmat élvez, a jogalkotás egyes, törvényben deklarált kivételes esetekben mégis lehetővé tette a terhesség megszakítását. Érdemes azonban megemlíteni, hogy a MOK Etikai Kódexe az orvos kötelességeként előírja, hogy a terhesség megtartása érdekében érveljen. Továbbá a Kódex szerint minden orvos joga, hogy lelkiismereti okból elzárkózzék a nem orvosi javallat alapján kezdeményezett terhességmegszakítás végzésétől, vagy az abban való közreműködéstől.

A terhességmegszakítás legalizálásának kérdésében jelentős megosztottság tapasztalható mind a hazai, mind a külföldi orvos- és jogásztársadalomban. E megosztottság többek között arra vezethető vissza, hogy nincs egységes álláspont arra vonatkozóan, hogy mit tekintünk az emberi élet kezdetének (fogamzás vagy későbbi időpont), melytől kezdve emberi személyről beszélhetünk. A hippokratészi

¹² KOVÁCS GÁBOR: Az emberi reprodukcióra irányuló különleges eljárások, az embriókkal és ivarsejtekkel végzett kutatások, a művi meddővé tétel, terhességmegszakítás. In KOVÁCS GÁBOR (szerk.): *Egészségügyi Jogi Kézikönyv*. Győr, 2018, Universitas-Győr Nonprofit Kft., 107. o.

¹³ GÁLICZ BOGLÁRKA: Gyámoltalan életek, avagy a csecsemőgyilkosság és az abortusz összehasonlítása a büntetőjogban. In *Diskurzus*, 2014/1. szám, 2. o. URL: http://epa.oszk.hu/02200/02234/00008/pdf/EPA02234_Diskurzus_2014_1_003-014.pdf (utolsó elérés: 2021. március 27.)

¹⁴ Törvényi definíció szerint súlyos válsághelyzet az, amely testi vagy lelki megrendülést, illetve társadalmi ellehetetlenülést okoz. A súlyos válsághelyzet fennállását az állapotos nő, illetve – cselekvőképтелensége esetén – törvényes képviselője a terhességmegszakításra vonatkozó kérelem aláírásával igazolja.

¹⁵ A magzati élet védelmének kérdésével a 61/1991. (XII. 17.) AB határozat foglalkozott, míg a terhességmegszakítás alapvető szabályai a magzati élet védelméről szóló 1992. évi LXXIX. törvényben kaptak helyet.

esküt éppen az abortusz tiltására vonatkozó egyértelmű rendelkezés miatt nem használják már eredeti formájában az orvossá avatás során, ehelyett országonként és egyetemenként változóan az élet kezdetére vonatkozó általános formula szerepel, kihagyva a fogamzásra való utalást, illetve általában megjelenik a szövegben a „nem teszek semmit, ami törvénytelen” kitétel.¹⁶

2.3. Férfiak és nők szerelmi élvezetre használata

Az eskü figyelmezteti az orvost arra is, hogy minden házba a beteg javára lépjen be és tartózkodjon „[...] minden szándékos károkozástól, különösen férfiak és nők szerelmi élvezetre használatától, akár szabadok, akár rabszolgák.” Amennyiben e magatartás mégis megvalósul, akkor azt ma a büntetőjog – történeti tényállástól függően – a Btk. 196. §-a szerinti szexuális kényszerítés minősített eseteként, vagy 197. § szerinti szexuális erőszak alap vagy minősített eseteként értékelné. Mindkét bűncselekmény vonatkozásában minősítő körülmény az, hogy a passzív alany gyógykezelés alatt álló személy.

A MOK Etikai Kódexe kifejezetten előírja, hogy az orvos nem élhet vissza betegre kiszolgáltató helyzetével. Továbbá nem használhatja fel sem szaktudását, sem helyzetét arra, hogy a beteggel való kapcsolatából személyes előnyt tisztességtelenül szerezzen. Mindezek betartása a pszichiátriai betegek vonatkozásában különösen fontos, hiszen ők helyzetüknél fogva fokozott védelmet kell, hogy élvezzenek.

2.4. Titoksértés

A törvénytelen cselekedetektől való tartózkodáson túl a hippokratészi eskü azt is elvárta az orvostól, hogy amit „kezelés közben lát vagy hall, azt titokként megőrizze”, s ennek fontossága mai napig nem csökkent. Így jelenleg több jogszabály is biztosítja a beteg magánszférájába tartozó információk védelmét.

Egyfelől a hatályos egészségügyi törvény a rögzített betegjogok között kifejezetten nevesíti az orvosi titoktartáshoz való jogot, másrészt – az egészségügyi adatok bizalmi jellegét felismerve – külön jogszabály, az 1997. évi XLVII. törvény is rendelkezik az egészségügyi és a hozzájuk kapcsolódó személyes adatok kezeléséről és védelméről. Emellett a hivatásbeli titkot a polgári jog is védi (Ptk. 2: 46. §),¹⁷ illetve az orvosi titok megsértése a Btk. 233. §-a alapján bűncselekménynek (vét-

¹⁶ JOBBÁGYI: i. m. 99. o.

¹⁷ Uo. 60. o.

ségnek) minősül. A MOK Etikai Kódexe szerint az adatkezelésre, a titoktartásra és az egészségügyi dokumentáció vezetésére, kezelésére vonatkozó jogszabályi rendelkezések vétkes megszegése egyben etikai vétséget is megvalósít.

2.5. *Bírósági gyakorlat*

Látható tehát, hogy az ókori esküszöveg intelmei ugyanúgy irányadóak a modern kori medicinára nézve, és az esküben szereplő tilalmak mai jogszabályi környezetben is értelmezhetők. Olyannyira igaz ez, hogy a közelmúltban zajlott bírósági perek között is találhatunk példa arra, hogy a hippokratészi esküre hivatkoztak.

Így például abban az emberen végezhető kutatás szabályai megszegésének büntette miatt induló eljárásban, amelyben a Fővárosi Törvényszék hozott ítéletet 2017-ben (31. B. 1208/2017/6.). A tényállás szerint az eljárás vádlottja engedély nélkül végzett kutatásokat¹⁸ arra vonatkozóan, hogy egy, a vérben megtalálható antitest mennyiségének növelése milyen hatással van a koleszterinre. A vádlott a terhére rótt bűncselekmény elkövetését részben beismerte, bűnösségét azonban nem. A vádlott arra hivatkozott, hogy őt – a hippokratészi esküjéhez tartva magát – egyetlen cél vezérelte, mégpedig a betegek állapotának javítása, gyógyítása. A bíróság a vádlottal szemben pénzbüntetést és gyonyonalkobzást rendelt el.

Egy másik eljárásban, ami II. rendű vádlott vonatkozásában közúti baleset gondatlan okozásának vétsége, valamint segítségnyújtás elmulasztásának büntette miatt indult, maga a bíróság hivatkozott az esküre. Utóbbi bűncselekmény esetében, a bíróság álláspontja szerint II. r. vádlottal szemben a minősített eset megállapítását az alapozta meg, hogy bár a vádlott fogorvos végzettségű és már nyolc éve nem praktizál, azonban a hippokratészi esküje és egészségügyi végzettsége elvitathatatlanul megalapozza az ilyen jellegű kötelezettségét. II. r. vádlottat a bíróság (halmazati büntetésül) börtönbüntetésre, valamint közúti járművezetéstől eltiltásra ítélte (Pesti Központi Kerületi Bíróság 1. B.VI–VII. 34. 513/2007/15.).

3. KÖVETKEZTETÉSEK

A fentiek összegzéseként megállapítható, hogy a hippokratészi eskü máig az orvosi etika egyik leghíresebb és legnagyobb hatású dokumentuma,¹⁹ szinte „alap-törvény”. Az első olyan mű, ami az orvosi szakma morális szabályaival foglal-

¹⁸ Az emberen végzett orvostudományi kutatást az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény 159. § (6) bekezdése szerint az egészségügyi államigazgatási szerv engedélyezi.

¹⁹ HASDAY R., LISA: The Hippocratic Oath as a Literary Text: A Dialogue Between Law and Medicine. In *Yale Journal of Health Policy, Law and Ethics*, 2002/2. szám, 3. o. URL: <https://>

kozott.²⁰ Az, hogy közel 2500 év után még mindig mérvadónak tekintjük, azért van, mert a benne megjelenő magas szintű etikai szemlélet elindította a medicinát azon az úton, amelyen azóta is halad.²¹ Persze akadnak egyesek, akik szerint e generációkkal ezelőtti eskü már „nem elégséges napjaink gazdasági, politikai és társadalmi kihívásainak kezelésére”,²² viszont az eskü orvosetikai „üzenetét” ők sem vonják kétségbe.

A hippokratészi szemléletben az orvosi tevékenység lényege a beteg haszna.²³ Ez pedig olyan általános érvényű igazság, „suprema lex”, amely mindenkor igaz kell, hogy legyen. Hippokratész tartózkodott az erőszakos és esetleges ártalmas beavatkozásoktól.²⁴ Így tőle eredeztethető a „nil nocere” elv is, vagyis hogy az orvosnak elsősorban azt kell szem előtt tartania, hogy a kezelés ne ártson a betegnek.²⁵ E két elv (a beteg java legyen a legfőbb törvény, valamint a nem ártás) helytálló még a 21. században is, sőt a MOK Etikai Kódexe kifejezetten az orvosi hivatás alapvető törvényei közt tesz említést róluk. Így nem meglepő, hogy a világ legtöbb végzős orvostanhallgatója még mindig az eredeti hippokratészi eskü valamilyen modern változatára (így pl. kihagyva az abortuszra, eutanáziára utaló részt) tesz fogadalmat.

FELHASZNÁLT IRODALOM

BENEDEK ISTVÁN: *Hügieia – Az európai orvostudomány története*. Budapest, 1990, Gondolat Kiadó

GÁLICZ BOGLÁRKA: Gyámoltalan életek, avagy a csecsemőgyilkosság és az abortusz összehasonlítása a büntetőjogban. In *Diskurzus*, 2014/1. szám, 3–15. o. URL: http://epa.oszk.hu/02200/02234/00008/pdf/EPA02234_Diskurzus_2014_1_003-014.pdf (utolsó elérés: 2021. március 27.)

HASDAY R., LISA: The Hippocratic Oath as a Literary Text: A Dialogue Between Law and Medicine. In *Yale Journal of Health Policy, Law and Ethics*, 2002/2. szám, 3. o. URL:

digitalcommons.law.yale.edu/cgi/viewcontent.cgi?referer=https://www.google.com&httpsredir=1&article=1045&context=yjhple (utolsó elérés: 2021. március 28.)

²⁰ NEAL, MEGAN: How Relevant is the Hippocratic Oath in Guiding Physicians' Viewson Physician-assisted Suicide, Honors Theses, University of Nebraska-Lincoln, Spring 2020, 5. o. URL: <https://digitalcommons.unl.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1252&context=honorstheses> (utolsó elérés: 2021. március 30.)

²¹ BENEDEK ISTVÁN: *Hügieia – Az európai orvostudomány története*, Budapest, 1990, Gondolat Kiadó, 36. o.

²² URL: <https://mult-kor.hu/helytelen-elmeletek-napjainkig-ervenyes-elvek-megalkotoja-ki-volt-hippokratesz-20180510> (utolsó elérés: 2021. március 30.)

²³ SZÉKELY: i. m. 44. E kitétel annál is fontosabb, mert az anyagi szempontok előtérbe helyezése már annak idején is csábította egyik-másik orvost.

²⁴ Uo. 46. o.

²⁵ Uo. 46. o.

- <https://digitalcommons.law.yale.edu/cgi/viewcontent.cgi?referer=https://www.google.com&httpsredir=1&article=1045&context=yjhple> (utolsó elérés: 2021. március 28.)
- INDLA, VISHAL – RADHIKA, M. S.: Hippocratic Oath: Losing Relevance in Today's World? In *Indian Journal of Psychiatry*, 2019/4. szám, 773–775. o. URL: <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC6482690/#> (utolsó elérés: 2021. március 28.)
- JOBBÁGYI GÁBOR: *Orvosi Jog. Hippokratésztől a klónozásig*. Budapest, 2007, Szent István Társulat
- KOVÁCS GÁBOR: Az emberi reprodukcióra irányuló különleges eljárások, az embriókkal és ivarsejtekkel végzett kutatások, a művi meddővé tétel, terhességmegszakítás. In KOVÁCS GÁBOR (szerk.): *Egészségügyi Jogi Kézikönyv*. Győr, 2018, Universitas-Győr Non-profit Kft., 96–154. o.
- MAKÓ JÁNOS: A Magyar orvosi kamara etikai kódexének előzményei. In *Magyar Bioetikai Szemle*, 2020/1–2. szám, 3–12. o.
- NEAL, MEGAN: How Relevant is the Hippocratic Oath in Guiding Physicians' Views on Physician-assisted Suicide, Honors Theses, University of Nebraska-Lincoln, Spring 2020. URL: <https://digitalcommons.unl.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1252&context=honorstheses> (utolsó elérés: 2021. március 30.)
- NUTTON, VIVIAN: *Ancient Medicine*, 2004, Routledge, New York
- SZÉKELY SÁNDOR: *Az orvostudomány története*, 1960, Medicina Könyvkiadó, Budapest
- SZUMOWSKI ULÁSZLÓ [WLADYSŁAW]: *Az orvostudomány története*. Budapest, 1939, Magyar Orvosi Könyvkiadó Társulat
- Helytelen elméletek, napjainkig érvényes elvek megalkotója: ki volt Hippokratész? *Múlt-kor*, 2018. május 10. URL: <https://mult-kor.hu/helytelen-elméletek-napjainkig-ervenyes-elvek-megalkotoja-ki-volt-hippokratesz-20180510> (utolsó elérés: 2021. március 30.)

Mi a politika?

Hannah Arendt vélekedése a politika fogalmáról Hogyan jelenik meg Arendt értelmezésének tükrében Immanuel Kant „politikai filozófiája”?

M. Takács Péter

Nemzeti Közszolgálati Egyetem
Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar
Közigazgatás-Tudományi Doktori Iskola
e-mail: eltetaki@vipmail.hu

ABSZTRAKT

A „politika” arendti fogalma napjainkra megváltozott: a háború már nem csupán a politika folytatása más eszközökkel, hanem egyfajta átértékelődött erkölcs, morális válság, amely hatását kifejtette a politikai filozófia területén is a „politika” fogalmi struktúráváltása okán. Hogyan is értelmezhető az arendti „politika” fogalma? Elemzésem során a feltett kérdésre próbálok választ adni, a „politika” arendti fogalma és a rá hatást gyakorló „kanti politikai filozófia” alapján.

Kulcsszavak: Immanuel Kant, Hannah Arendt, politikai szabadság, *sensus communis*, szubsztancia

1. A „POLITIKA” HANNAH ARENDT NÉZETRENDSZERÉBEN: POLITIKA, SZABADSÁG, SZUBSZTANCIA

Hannah Arendt egy asszimilált zsidó családban nevelkedett Königsbergben, majd Marburgban Heideggernél, Heidelbergben Jaspersnél tanult, később, 1933-ban Párizsba emigrált. Megjárta a gursi tábort, végül 1941-ben New Yorkban telepedt le. Arendt az Amerikai Egyesült Államokban kifejtett komoly publicisztikai tevékenysége révén próbálta meg felhívni a figyelmet a zsidóság akkori helyzetére. Ahogy Pató Attila fogalmazott: „az európai zsidóság tragédiájára”.¹ Saját életében tapasztalta meg a XX. századi német totalitárius rendszert, mely végérvényesen meghatározza politikához való viszonyát. „Arendt politikai gondolkozásának

¹ PATÓ ATTILA: Arendt – olvasatok határon innen és túl. In *Korunk*, 2005/9. szám 41–54. o. URL: <http://www.korunk.org/oldal.php?ev=2005&honap=9&cikk=1112>

alapjai Arisztotelész² jó életről³ alkotott fogalmában gyökereznek, ami nem állapot, hanem lényege szerint morális cselekvés, s két olyan különböző megközelítést is lehetővé tesz, amelyek minden probléma nélkül összekapcsolhatók.⁴ Balogh László írásának tükrében ez a kép körvonalazódik számunkra Hannah Arendt politikai arculatáról. Jelen elemzésem tárgyköre nem terjed ki a totalitarizmus lényegének feltárására és értelmezési keretbe való beágyazására, hanem a „politika” fogalmának Arendt által *A sivatag és az oázisok* című, a New School for Social Research keretében elmondott híres beszédét érinti, melyben Kant politikafilozófiáját volt hivatott interpretálni a New Yorki hallgatóságnak. A kötet végleges és egyben nyomtatásba került változatát 1981-ben adták ki elsőként, mely immár a politikai filozófia és a politikai gondolkodás részét képezi. „A 70-es, 80-as években Voegelin és Hannah Arendt művei kitüntetett szerepet játszottak a prágai értelmiség vitáiban.”⁵

„A politikaellenes totalitarizmus rendkívüli tapasztalata Arendtet arra indítja, hogy a rendkívüli helyzetek kezelésére képes ítélőképesség nyomába eredjen. A jeruzsálemi Eichmann-vita hajnalán megfogalmazott, legérdekesebb állítása, hogy a parancs és engedelmség politikaellenes fogalmak: „Csak a gyermek engedelmeskedik; a felnőtt »engedelmsége« azt a szervezetet vagy hatóságot vagy törvényt erősíti, amely engedelmséget követel.” Következésképpen erkölcsi és politikai kérdésekben nincs engedelmség”⁶.

Mi a politika? „A politika az emberek pluralitásának tényén nyugszik”⁷ Arendt szavaival az „együtt- és egymással-létről szól”⁸ „Mivel az ember nem önfenntartó, hanem ittlétében másoktól függ, kell lennie valamilyen az ittlétről való gondoskodásnak, mely mindenkit érint, aminek hiányában éppen az együttélés lenne lehetetlen.”⁹ Voltaképpen mi is a politika igaz feladata? Szemeink elő tárul a Thomas Hobbes által képviselt „mindenki háborúja mindenki ellen”, amelyet Arendt az állam fogalmi bevezetésével igyekszik „meghiúsítani”. Ezen állam rendelkezik a kizárólagos erőszakmonopóliummal, és ő hivatott az emberi lét szabályozására is. Az ember arisztotelészi definíciója szerint *zoon politikon*. Arendt szerint a zoon

² ARISZTOTELÉSZ: *Politika* (2. kiadás). Budapest, 1984, Gondolat Kiadó

³ Arisztotelész vélekedése szerint a jó élet, olyan praxis, amely megfelel az erénynek és az ész irányítása alatt áll.

⁴ BALOGH LÁSZLÓ: Kolnai Aurél és Hannah Arendt szemléleti párhuzamai. In *Politikatudományi Szemle*, 2005/3–4. szám 71–79. o.

⁵ G. FODOR GÁBOR: *Kérdéstilalom. Eric Voegelin politikai filozófiája*. Budapest, 2004, L'Harmattan Kiadó

⁶ KARI, PALONEN: *Küzdelem az idővel posztmodern politológiák. A cselekvő politika fogalomtörténete*. Budapest, 2009 L'Harmattan Kiadó, 123. o.

⁷ ARENDT, HANNAH: *Sivatag és oázisok*. Budapest, 2002, Gond Kiadó – Palatinus Kiadó, 21. o.

⁸ Uo. 21. o.

⁹ Uo. 53. o.

politikonnak, az embernek mint társas, közösségi lénynek¹⁰ az egyik veleszületett sajátossága a poliszban élés képessége, és a polisz szerveződése jelenti az emberi együttélés legmagasabb formáját (a görög városállamok viszonylatában értelmezve). A politika az emberi létezés egyik kitüntetett formájaként jelenik meg. Ami ezen túlmenően az embereket megkülönbözteti egymástól egy adott poliszon belül, az nem más, mint a szabadság. Szabadnak lenni és a poliszban élni, de facto ugyanazt jelentette, a görög gondolkodásban.^{11, 12} A politikum ezen görög értelmében a szabadság köré szerveződik. Arendt olvasatában: „e szabadság negatív értelemben a nem-elnyomottságot és a nem-uralkodást jelenti, pozitív értelemben pedig egy olyan, csak sokak által megteremthető teret, amelyben mindenki a magával egyenlők közt mozog.”¹³ Ebből következik, hogy a politikai szabadság adott térhez (adott kontextushoz) kötött. Aki elhagyja a városállamot vagy sorsa száműzetés, annak vesztesége kettős lesz: egyrészt, elveszíti a házát és szülőföldjét, másrészt pedig az a tér is megszűnik létezni számára, mellyel együtt elveszíti „a hozzá hasonlók társaságát”. Arendt szerint a politika nyilvános terére csak úgy juthatunk el, ha eltávolodunk magán- és családi közösségünktől, ahova jelenünk ezer szálon köt minket. Eme nyilvános tér igazán csak akkor válik politikaivá, amikor kézzelfoghatóan egy adott városhoz, egy fennálló rendhez, vagyis egy térhez tartozik: ez a tér, amiben a nyilvános politikaivá válik: a város (polisz). „A nyilvános tér minden tartósság, állandóság forrása és viszonyítási pontja, szemben a biológiai életfolyamat mulandóságával. Arendt értelmében politikai mindaz, ami a nyilvános térrel, a világgal kapcsolatos, ahol egyedül lehetséges a szabadság, mint a létfenntartáson túlmutató szabad cselekvés”¹⁴ – véli Olay Csaba. Másképpen fogalmazva: „A nyilvános tér nem más, mint az „emberek között” területe, a terep, ahol a beszédek és tettek egyáltalán megjelennek.”¹⁵ A második megfogalmazás alapján a nyilvános tér, mondhatni, a diszkurzív politika terepe is egyaránt. Arendt szerint a nyilvánosság terét a kritikusok és a nézők jelölik ki, nem a cselekvésben részt vevő egyes szereplők, vagy a cselekvést megkonstruáló alkotó.

¹⁰ Olay Csaba Arendt Kant-értelmezése című esszéjében tesz utalást arra vonatkozólag, hogy „A szokásos fordítás, a társas lény (animal sociale) teljesen elfedi a meghatározás valódi értelmét, nevezetesen azt, hogy az ember poliszképző lény, politikai teret alkotó lény, s ez különbözteti meg a többi élőlénytől.” OLAY CSABA: Arendt Kant-értelmezése. In *Világosság*, 2004/10–12, 149–155. o. URL: <http://www.vilagosság.hu/pdf/20050213202822.pdf> (utolsó elérés: 2021. február 12.)

¹¹ MURRAY, EDELMAN: *A politika szimbolikus valósága*. Budapest, 2004, L'Harmattan Kiadó, 81. o.

¹² KISS LAJOS ANDRÁS: *Politika és diskurzus. Szabó Márton politikafilozófiai invenciója*. Budapest, 2015, L'Harmattan Kiadó, 7. o.

¹³ Uo. 56. o.

¹⁴ OLAY: i. m. 151. o.

¹⁵ OLAY: i. m. 152. o.

Domingo Blanco Fernández és Szabó Márton elemzésében: az arendti politika az emberek-közöttben jön létre, az emberen kívül. Ennek értelmében politikai szubsztancia nincs is – ahogyan ezt maga Arendt is képviseli. A politika viszonyként pedig alapvetően képviselet, azaz olyan kapcsolat, amely közvetítés és helyettesítés révén teszi lehetővé az emberek közötti közös és nyilvános terek létezését és ezek használatát. A hegemonia és a hatalom, a harc és a megegyezés, vagy éppen az institúció is képviseletre épül. A viszony ettől lesz politikai, tehát nyilvános és közösségi. Ebben a folyamatban a jelen nem levők jelenlévőkké válnak, a gondolatokkal és az akaratokkal a képviselő által megjelenített módon. Ezért tehát tulajdonképpen politikai szubsztancia nincs is. A politika a közöttben jön létre, vonatkozásként alakul ki egy világ közöttük, és „e köztes térben játszódik le minden emberi ügy”. A politika terét nem az emberek bensője hordozza, hanem az emberek viszonyrendszere, amely a politikai gondolkodás alapján reprezentatív jellegű.¹⁶ A cselekvés és a beszéd révén konstruálható meg a cselekvő fél kontextusbeli kinyilatkoztatása. Kant politikai filozófiájának mondhatni magvát a spontaneitás alkotja. „Ugyanis a jövő lehetséges meghatározásával és megismerhetőségével szemben áll a tény, hogy a világ születés révén naponta megújul és ezáltal az új jövevények spontaneitása révén állandóan valami átláthatatlan újba keveredik bele.”¹⁷ A véleménynyilvánítás szabadsága abban különbözik a cselekvésre jellemző, valamint az új kezdetet jelentő szabadságtól, hogy jóval nagyobb mértékben van ráutalva mások jelenlétére és az ő véleményükkel való konfrontációra. Ám a spontaneitás szabadsága politika előtti, és csak annyiban függ az együttélés szerveződési formáitól, amennyiben maga is a világból szerveződött meg. Így jelenik meg Kant spontaneitásfogalma Arendt írásában. A szabadság és a politikum fogalmi nem létezhetnek egymás léte nélkül. Ahol nem létezik szabadság, ott nem létezhet politikum¹⁸ sem. A polisz egészének számára a létfenntartás és a védelem nem álltak a politikai élet középpontjában. A róluk hozott döntések nem egy fentről jövő utasítás útján jönnek létre, hanem a közösséggel folytatott, ahogyan Arendt nevéen nevezi: „egymással beszélés”¹⁹ és az egymás meggyőzése során artikulálódott és ezen véleményekből kidolgozott közös elhatározások szülöttjei. Politikailag a váltást a kereszténység térhódítása jelentette, hiszen igényt tartott mindannak az

¹⁶ Vö. SZABÓ MÁRTON: *Politikai Idegen. Posztmodern politológiák*. Budapest, 2006, L'Harmattan Kiadó, DOMINGO, BLANCO FERNÁNDEZ: *A politikai filozófia alapelvei*. Budapest, 2009, L'Harmattan Kiadó, SZABÓ MÁRTON: *Politikai episztemológia*. Budapest, 2011, L'Harmattan Kiadó, SZABÓ MÁRTON: *Kötőjelek. Posztmodern politológiák*, Budapest, 2014, L'Harmattan Kiadó, vonatkozásában a szubsztancia kérdéskörével foglalkozó fejezeteket.

¹⁷ Uo. 68. o.

¹⁸ Politikum (politicum): görög – latin szó, jelentései: politikai ügy, államügy, közügy, politikai jelleg, politikai vonatkozás

¹⁹ Uo. 78. o.

átvételére, ami ez idáig a nyilvánosságra tartozott. A politikától való mentesség immár nem kizárólagosan a kevesek, hanem a sokak kérdésévé tevődött át.

Az egyháznak szüksége volt a politikára, szekuláris hatalmak világi politikájára és egyházon belüli vallási politikára is, hogy megmaradhasson „a Földön és az evilágban, mégpedig látható egyházként”,²⁰ és a politika terének is szüksége volt a vallás jelenlétére, a vallási intézmények kézzelfogható egzisztenciájára, hogy létjogosultságát igazolni vélje. A kormány, amelynek szekularizáció hatására került a hatáskörébe a politika, mintegy óvja a társadalom szabadságát és az individuum biztonságát egy adott állam területén. Ebben az értelemrendszerben szemlélődve a „szabadnak lenni” pozitív jelentéstartalommal bír. Itt olyan dolgokról van szó, amelyek a dolog természetéből fakadóan nem lehetnek mindenki közös javai: tehát az életről és a tulajdonról, amelyek mindenkinek a sajátjai. Arendt szavaival élve: „a kormányzás állami terét amennyire csak lehetséges és szükséges, korlátozni kell, hogy ezen a téren kívül lehetőségessé váljék a szabadság. Tehát nem a cselekvéshez és a politikai tevékenységhez való szabadság megteremtéséről van szó, legalábbis nem elsődlegesen, mindkettő a kormány és a hivatásos politikusok előjoga marad”.²¹

Az atombomba ledobása arendti értelemben alapvetően megváltoztatta nem csak a diplomácia folytatását más eszközökkel, a haditechnikát, hanem a harc etikáját és annak morálját is. Arendt morális kérdést vél felfedezni a háború aktusában, amely Carl Schmitt szerint az elkerülhetetlen agresszió levezetésének is tekinthető. Ezúton egyet kell értenem Szécsényi Endre azon megállapításával, hogy „A szabadság fogalmának középpontba kerülése – mondhatnánk, „ügyvé” válása – modern jelenség, s ebben a vállalkozásban Kant kitüntetett szerepet játszik.”²²

2. „MI A POLITIKA” AVAGY, „LEHETSÉGES-E POLITIKATUDOMÁNY”? POLITIKUM ÉS ERŐSZAKOS CSELEKVÉS

„Ami a politikumot illeti, ez azt jelenti, hogy mind a belpolitika, amelynek legfőbb célja maga az élet volt, mind pedig a külpolitika, amely mint legfőbb jóhoz, a szabadsághoz igazodott, tulajdonképpeni tartalmát pillantotta meg az erőszakban és az erőszakos cselekvésben.”²³ Az első fogalom a politikum, amelyet Carl Schmitt is használ. Számára a politikai fogalmi ismeretéből az államok világának pluraliz-

²⁰ Uo. 85. o

²¹ Uo. 88. o.

²² SZÉCSÉNYI ENDRE: Kant és a politika problémája. In Jelenkor 2002/12. szám, 1304–1321. o. URL: <http://www.jelenkor.net/archivum/cikk/236/kant-es-a-politika-problemaja> (utolsó elérés: 2018. május 24.)

²³ Uo. 93. o.

musa következtethető ki. Schmitt meg is jegyzi politikairól szóló írásában, hogy „A politikai világ pluriverzum, nem univerzum.”²⁴ A másik fogalom áttételesen jelenik meg Arendtnél, amely az erőszakot és az erőszakos cselekvést jelenti. Ezen a ponton meg kell említenünk a „barát–ellenség” Carl Schmitt által definiált fogalompárt: „A specifikus politikai megkülönböztetés, melyre a politikai cselekvések és motívumok visszavezethetők, a barát és ellenség megkülönböztetése.”²⁵ Ennek a fogalmi megkülönböztetésnek az az értelme, hogy megjelölhetővé váljanak az egyes embercsoportok közt fennálló vagy feltételezhető ellentétes nézőpontbeli különbözőségeik, amelyek okot szolgáltathatnak a „kirekesztésre” is (gazdasági, etnikai, vallási, politikai) értelemben egyaránt.

Az értelmező-diszkurzív politikaelmélet korai képviselője volt Carl Schmitt azzal, hogy a huszadik században kibontakozó politikai valóság értelmezésére bevezetette a „politikai” (das Politische) fogalmát, amellyel a politika határainak megvonását és sajátosságainak értelmezését a politika szereplőinek definíciós tevékenységéhez kapcsolta, valamint Hannah Arendt is, mert a politika létezését az emberek közötti viszonyok terébe helyezte, és elméleti értelmezését összekapcsolta a beszédtevékenységgel.²⁶ Minden, amit az emberek együttes cselekvésének tekinthetünk, voltaképpen a politikai térben zajlik le, ezért leszögezhető, hogy az összemberi cselekvésben ezáltal minden egyes emberi aktusban a benne megbúvó hatalmi potenciál olyasfajta térben nyeri el végső érvényesülését, amelyben maga az erőszak az uralkodó eszme. Azon erőszak, amely egyrészt szükséges a politikum védelmezéséhez, másrészt melynek legfőbb célja az élet fenntartása és megkonstruálása. Az erőszak a politikai cselekvések középpontjában foglal helyet. Ebben a helyzetváltozásban a kérdésünk is megváltozik. A kérdés már nem abban áll, hogy „mi a politika értelme?”, hanem abban rejlik, hogy „Van-e egyáltalán értelme a politikának?”

2.1. A háború és nukleáris fegyverkezés mint a politika folytatása?

Mannheim Károly és Michael Oakeshott²⁷ hatásai Hannah Arendt műveiben

Mannheim megkérdezi, hogy „Miért nem volt eddig politikatudomány?”. A politikusnak tisztában kell lennie a történelemmel, az államtudományokkal, a statisztikával, az eszmetörténettel, a tömegpszichológiával és nem utolsó sorban a

²⁴ SCHMITT, CARL: *A politikai fogalma*. Budapest, 2002, Osiris – Pallas Stúdió – Attraktor, 36. o.

²⁵ SCHMITT: i. m. 19. o.

²⁶ Lásd erről bővebben SZABÓ MÁRTON: *Kötőjelek. Posztmodern politológiák*. Budapest, 2014, L'Harmattan Kiadó

²⁷ OAKESHOTT, MICHAEL: *Politikai racionalizmus*. Budapest, 2001, Új Mandátum Kiadó

szociológiával. A felsorolt tudományterületek nem tudnak számot vetni azzal, hogy a politikai cselekvés a pillanatban rejlő kreativitás, azon céllal, ahogyan Mannheim írja, „az áramló erőből valami maradandót formáljon”.²⁸ Cselekvésről (ennek okán politikai cselekvésről) csupán abban a térben beszélhetünk, ahol a „még nem racionalizált mozgástér kezdődik” és ahol az előre még nem szabályozott szituációk késztetik döntésre a szereplőket. Ennek értelmében elmondható, hogy nem tudhatjuk, mi fog bekövetkezni, vagy kiszámítani egy előre nem látható eseménysorozat záróakkordját. Kizárólag a keletkezés iránya múlik tetteinken. Ezt nevezi Mannheim a reáldialektika fogalmával meghatározhatónak. A mozgás, azaz a politikai cselekvés térbeli elképzelhetősége, hogy az elméletek a valóság talaján állnak, ezek a megkonstruált elvek/nézetek egy adott cselekvésre szólítanak, majd e cselekvés által megváltoztatott helyzet, mintegy új elméletek szülőjévé válik. A politika tehát lehetséges mint tudomány, kétfajta értelmezési keretben: egyrészt felszámolja mindazokat a bálványokat,²⁹ amelyek a történelmet egy folyamat meghatározott részeként azonosítják, másfelől szemlélve viszont figyeli a tömeglélek hatalmi ösztöneit. A politikai elméleteknek az eltérései abból adódnak, hogy az egyes, a társadalmi áramban képződő álláspontok, mondhatni az áramlásnak mindenkor más és más eltérő pontjáról teszik megismerhetővé magát az áramot.³⁰ Fel kell ismernünk, és meg kell látnunk, hogy Mannheim és Oakeshott nagymértékben ugyanolyan végkövetkeztetéseket vontak le a politika fogalmáról és természetéről. Oakeshott szerint a politikán mély barázdákat ejtenek a hagyományok, a történelmi körülmények, vagy a történelmi korszakok átmeneti jellegének kihangsúlyozása, ennek okán a politika világát lehet a legkevésbé racionalista módon illusztrálni.

Továbbá a tudástipológiája is nagyon emlékeztet Mannheim kettős értelmezésére. Oakeshott kétfajta tudást különít el, a technikai és a gyakorlatit. Mannheimnél ezen kettősség, a megszerzhető tudásban (történelem, szociológia, statisztika stb.) és a tudás megszerzése utáni kreativitásban érhető tetten. Mondhatni, a politikai tevékenységben megjelenő tudás egyrészt technikai, másrészt gyakorlati jelleget ölt magára, és ez a kétfajta tudás ugyan elkülöníthető, ám nem választhatóak szét egymástól. Ezen eszmefuttatás befejezése után, tekintsük át Arendt politikai filozófiájában a háború kérdéskörét. Ugyanis a politika értelméről tartott előbbi eszmefuttatást voltaképpen az emberiség háborúk és atomfegyverek általi fenyegetettsége váltotta ki. A világ lerombolásával semmi más nem semmisülne

²⁸ MANNHEIM KÁROLY: *Ideológia és utópia*. Budapest, 1996, Atlantisz Könyvkiadó, 132. o.

²⁹ Hannah Arendt ezeket nevezi előítéletnek, amelyek a történelemben fogalmazódtak meg a politikával, mint fogalommal szemben.

³⁰ Itt megfigyelhetővé válik, a pars pro toto elv: rész az egészért. Mannheim úgy érvel, hogy a mindenkori egész kerekedik ki, a pártosodás hatására, mivel a pártszerű aspektusok mindig ebbe az egészbe kínálnak, mondhatni részleges és egymást kiegészítő bepillantást.

meg, mint az emberi kéz alkotása. Az építési és rombolási folyamat csak az ember által alkotott tárgyakra értelmezhető, ám ez a két megkülönböztetés ugyanannak a haladási folyamatnak két egymástól csekély mértékben különböző fázisaként értelmezhető. A nukleáris energia feltalálása óta (mely benne foglaltatik egy leendő háborúban) ezen a téren az emberiség nem természetes folyamatokat enged szabadjára, hanem olyanokat, amelyek nem fordulhatnak elő a Földön. Egy totális háborúban immár nem kizárólagosan a hatalom növeléséről vagy elvesztésének kérdésköreiről beszélhetünk: ebben az esetben a háború megszűnik mint a diplomácia továbbvitele más eszközök által. Itt már nem egy terület feletti kizárólagos uralomról van szó, hanem egy nép, egy társadalom szisztematikus megsemmisítésének gondolata vetülhet fel: egy ország és nép pusztá léte feletti rendelkezés. Ami ebben a közegben elpusztul, az mind cselekvés és beszéd révén jött a világra és vált az egész univerzum részévé. „A hatalomhoz hasonlóan a legalapvetőbb politikai kategória, a konfliktus és a politika folytatása a legkülönbözőbb eszközökkel, köztük a háborúval a cyberspace és a mobilkommunikáció terén egyaránt is összefüggésben zajlik.”³¹ Carl Schmitt a háborúról így ír: „A háború az ellenségességből következik, mert ez egy másik lét létszerű tagadása.”³² A háborúban az ellenfelek többnyire nyíltan, két ellentétes pólusként és rendszerint „uniformissal” megjelölve lépnek fel egymás ellen. A háború egyáltalán nem a politika célja és értelme, de fenn kell tartani a lehetőséget, mint mindig adott előfeltételt, ami által létrejöhet a specifikus (háborús) politikai viselkedés az adott szituációra tekintettel.

2.1. A háború és a forradalom fogalmi elkülönítése Hannah Arendt tipológiájában

A Carl von Clausewitz által képviselt nézőpont – mely szerint, a háború csupán a politika folytatása más eszközökkel – napjainkra, vagyis az atombomba feltalálása óta kezd megínogni. Hannah Arendt szófordulatával élve: „szörnyűséges katasztrófák, amelyek a világot sivataggá, a Földet pedig élettelen matériává változtatják”.³³ Korszakunk politikai tapasztalatait nem a kormányzás metódusából, nem a parlamentáris rendszerek intézményeiből, nem a demokráciába vetett hitből és nem a pártapparátusból tudjuk feltérképezni, hanem két, ezek fölé növekvő befolyásoló tényezőből: a háborúból és a forradalomból. A két fogalomban a közös, hogy az erőszak jegyeit lehet rajtuk felfedezni: a háborúban egy már-már totális, az emberiséget is sújtó és fenyegető veszély, az atomenergia, míg a forradalom-

³¹ SZABÓ MÁTÉ: Politika a XXI. században: a politikatudomány elméleti kihívásai. In *Politikatudományi Szemle*, 2006/2–3. Szám, 155. o.

³² SCHMITT: i. m. 23. o.

³³ Uo. 147. o.

ban egy adott államban meglévő rend elleni agresszív cselekedetek sokaságában nyilvánul meg az erőszak. A háború létjogosultságát nem lehet „kiiktatni” az emberiség természetéből. Azt mindig egyfajta felkínálható alternatívaként meg kell hagyni, a szükségességnek. Carl Schmitt véleménye a háborúról az, hogy a háborút egyáltalán nem lehet „kiközösíteni”.³⁴ Ha ugyanis ez a fajta megkülönböztetés megszűnik (a barát és ellenség megkülönböztetése) akkor nem is beszélhetünk magáról a politikai életről sem, mivel az is megszűnik, mihelyt megtagadja egy nép ellenségeit, vagy ő maga mondja ki, hogy nincsenek nekünk ellenségeink, s ezzel meg is szüntethető a politikai tér egésze. Hiszen ahol nincsen eltérő érdekek konfliktusa, tehát háború sem, ott nincsen szükség politikára, mint szervezőerőre sem. Arra a feltett hipotézisünkre, hogy miben ragadható meg Hannah Arendt politikafogalma és hogy mit is értett ezen fogalom alatt, válaszomban kiemelném a pluralizmust, mint az emberi különbözőség letéteményesét. Kiindulópontja az arisztotelészi jó élet terminológiája. A politika fogalmkörét és kialakulásának módozatát a poliszból származtatja, abból a városállamból, amely elsőként alkotott politikai teret és egyben politikai közösséget. A vízvonalzó a keresztényég térhódítása, az állam és a kormányzat kialakulása.

„Bozóki András például Hannah Arendt nyomán a forradalom fogalma köré rendezve tárgyalta kontinuitás és diszkontinuitás kérdéseit.”³⁵, ³⁶ Arendt szerint a politikai forradalmak három szakasza különíthető el: az első az autoritás elvesztése, a második a felszabadulás élménye, harmadik pedig az új kezdet, vagyis a szabadság megalapozása. Az utolsó szakasz kiemelkedő politikai és jogi aktusa az alkotmányozás, amely lezárja a forradalmi folyamatot, egyszersmind új kezdet szimbóluma. Ahogy a szabadság kiterjesztése nélkül, úgy az új kezdet széles, társadalmi átélése és tudatosítása nélkül sem létezhet forradalom. A politika ettől kezdve a kevesek hatókörébe lép be, és kialakulnak a hivatásos politikusok típusai, akik már ebben a közegben is tevékenyen állnak ki a politika színpadára. Ezen összegzést követően közelítsük meg Immanuel Kant „politikai filozófiájának” Hannah Arendt nézetrendszerében játszott szerepkörét.

³⁴ SCHMITT: i. m. 35. o.

³⁵ SZÜCS ZOLTÁN GÁBOR: *Az antalli pillanat. A nemzeti történelem szerepe a magyar politikai diskurzusban (1989–1993)*. Budapest, 2010, L'Harmattan Kiadó, 14. o.

³⁶ Lásd erről bővebben BOZÓKI ANDRÁS: *Gördülő rendszerváltás. Az értelmiség politikai szerepe Magyarországon (1977–1994)*. Budapest, 2019, L'Harmattan Kiadó

3. IMMANUEL KANT „POLITIKAI FILOZÓFIÁJA”^{37, 38}

Kant számára a történelem a természet része, a történelem szubjektuma az emberi nem mint a teremtés részese. Az emberek kölcsönös függés állapotában léteznek, és nemcsak pusztá szükségleteiket és gondolataikat, hanem az emberi elmét (az emberi ész) tekintve is, „nélkülözhetetlen a társaság a gondolkodó számára.”³⁹ Arisztotelész érvelése szerint „csak egy jó államban lehet a jó polgár egyszersmind jó ember”. Kant ezt az arisztotelészi képletet formálja át: a jó államban lehet jó állampolgár a gonosz is. Ezen a ponton bevezeti szóhasználatába és filozófiájának középpontjába állítja a kategorikus imperatívuszt: mindig cselekedj úgy, hogy cselekedeteid maximája⁴⁰ általános törvénné válhasson. Kant szerint az tekinthető gonosz embernek, aki kivételt tesz magával szemben, nem pedig az, aki gonoszra akar másoknak, mivel ez szerinte lehetetlen. Ezen emberek lesznek tagjai az „ördög népének”, amely azt jelenti, hogy ők azok, akik titokban ki akarják vonni magukat a politika területéről. Az ember mint racionális lény számára még a vallás is csupán a pusztá megismerés és az ész határain belül létezik. Az egyének számára a legmagasabb cél ezen a földön az elérhetetlen boldogságra való méltóság. Kant számára maga az emberi élet értéke forog kockán, ami megjelenik Hannah Arendt háborúról való gondolkodásában, az atombomba és az atomenergia terjedésében és abban a gondolatritmikájában, amelyben kifejti, hogy egy leendő kor háborúja már nem csupán a politikai játéktér megnyújtása, hanem több annál, maga az emberi civilizáció végét is jelentheti egyben. Megjelenik a haladás fogalmi aspektusa is: Kant számára a haladás nem más, mint az emberi nem haladása, amely mondhatjuk úgy, nem gyakorol elementáris hatást az egyénre nézve. Kantnál folyton előtérbe kerül azon elképzelés, hogy szükség van a háborúkra, a katasztrófákra, a merő gonoszságra és a fájdalomra is, mivel ezen tényezők hatásai nélkül, az emberek visszaalacsonyodnának a pusztán állati megalégedettség nyers állapotába. Kant politikai szabadságon „az ész minden kérdésben való nyilvános használatának szabadságát érti.” Kant szerint a tulajdonképpeni gondolkodás képessége nyilvános használatának a függvényében érthető meg. „Az ész nem azért

³⁷ KANT, IMMANUEL: *Az ítélőerő kritikája*. Szeged, 1997, Ictus Kiadó

³⁸ KANT, IMMANUEL: *Az örök béke*. Budapest, 1943, PEN Bizom.

³⁹ Uo. 233. o.

⁴⁰ Maxima: A maxima egy olyan általános állítás, amely azzal van kapcsolatban, amit általában elvárnak az emberi viselkedésben, vagy amit általában kívánatosnak tart a közmegegyezés. Minden maxima amely, hogy el ne vétse célját, rászorul a nyilvánosságra, összhangban áll mind a joggal, mind a politikával – véli maga Immanuel Kant. Pogonyi Szabolcs ezen, gondolatritmikából arra enged következtetni, „...hogyan Kant azért nem írt politikai filozófiát, mert a filozófiai rendszerében központi jelentőségű erkölcsfilozófia, egyben politikai filozófia is.” POGONYI, SZABOLCS: A sensus communis a kanti politikai filozófiában. In *Világosság* 2004/10–12. szám, 143. o.

van, hogy elszigetelje önmagát, hanem, hogy közösségre lépjen másokkal.⁴¹ Ez a közösségre lépés, maga a diskurzus, amely Arendtnél megjelenik a városállam politikai ügyeiben és a polisz mindennapjaiban egyaránt, a beszéd és a közlés révén. Polgárnak lenni többek közt annyit jelent, mint felelősséggel tartozni és kötelezettséget vállalni tetteinkért, ám ennek csak akkor van értelme, ha területileg korlátozottak – véli Kant.

Egy esemény jelentőségét a nézők által alkotott és a nyilvánosság terepén kihirdetett nézetek konstruálhatják meg. Amikor az atombombát ledobták Hirosimára, Arendt szerint ez volt az a „pillanat”, amelytől kezdve megszűnt a háború, a politika nyilvános folytatásává lenni, és átértékelődött mindaz, ami addig s ezután történhet egy háború révén. Kant végső biztosítéka arra vonatkozólag, hogy a néző számára minden rendben zajlik, maga a természet, amelyet hívhatunk különféle képpen: végzetnek, gondviselésnek. Kant ugyanis elsősorban történelemfilozófiai perspektívába illesztette a jogról, államról és politikáról vallott nézeteit. Eme nézetrendszere figyelhető meg kiemelten *Az emberiség egyetemes történelmének eszméje világpolgári szemszögből*⁴² című művében, amelyben Kant – aki tulajdonképpen mindvégig csak a matematikai természettudomány fogalomképzése útján nyert megismerést tekintette tiszta tudományos megismerésnek – valójában föl se vethette a történelemnek mint tudománynak a problémáját. És csakugyan, mikor élete végén, tán a rendszer lezártságának szükségletéből kritikai módra megkísérelte e problémát megformulálni („Hogyan lehetséges történelem a priori?”), a felelet nem lehetett több mint egy tréfás megjegyzés, ironikus csipkelődés II. Frigyes Vilmos porosz politikai rendszere fölött –, hogy tudniillik, „akkor, ha a jós maga csinálja az eseményeket és valósítja meg mindazt, amit megjövendölt” (Streit der Fakultäten). De Kant saját szavaitól eltekintve is, az Idee-ben megnyilatkozó filozófiai értelemben vett naturalizmus, az a felfogás, amely a történelem tárgyának az emberi nemet mint egy természeti produktumot, biológiailag és fiziológiailag kompakt tömeget tekint, éles ellentmondásban van a történelemről mint tudományról alkotott mai fogalmainkkal.

Lehet valaki metafizikai tekintetben az *akarat szabadságát* illetőleg akármilyen véleményen, azt mégis el kell ismerni, hogy ennek az akaratnak a *megnyilvánulásai*, az emberi cselekvések, éppen úgy, mint minden más természeti jelenség, általános természettörvények alá esnek. A történelem, amely ezeknek a jelenségeknek az elbeszélésével foglalkozik, legyenek maguk az okok bármilyen mélyen is elrejtve, mégis meghagyja a reményt, hogy ha az emberi akarat ama játékát *nagyban* tekinti, annak egy szabályos menetét fedezheti fel benne; és hogy ezen a módon, azt, ami egyes szubjektumokat tekintve bonyolultnak és szabálytalannak

⁴¹ Uo. 288. o.

⁴² Vö. Kritik der reinen Vernunft 1781, vö. Kant első és talán legfontosabb történelemfilozófiai munkájával, az Idee zu einer Geschichte in weltbürgerlicher Absicht, 1784, vö. Az Örök Béke

látszik, az egész fajt szem előtt tartva mégis mint e faj eredeti képességeinek egy, ha lassú is, de állandóan előrehaladó fejlődését kell megismernünk. Az emberek a természeti törvények ösvényein járva egy különös vezérfonál szerint haladnak előre, melynek hatására olyan dolgok előmozdításán fáradoznak, amelyekért, ha tudatossá válnának, nem lelkesednének különösebb mértékben. A filozófus számára tehát nem marad más hátra, mint hogy megvizsgálja, mivel nagyjában az emberekben és az ő játékaikban észszerű, *saját szándékot* nem tételzhet fel, vajon az emberi dolgoknak ebben az esztelen menetében nem tudna-e felfedezni egy *természeti szándékot*, amelyből aztán azoknak a teremtményeknek, akik saját terv nélkül járnak el, mégis a természet meghatározott terve szerint való történelme lehetséges volna. Lássunk hozzá, vajon sikerülni fog-e nekünk, hogy egy ilyen történelemhez vezérfonalat találjunk; ha igen, annak a férfinak a létrehozását, aki ezt a történelmet aztán meg is fogja tudni írni; a természetre bízunk. Hiszen ez a természet létrehozott már egy Keplert, aki a bolygók excentrikus pályáját oly meglepő módon határozott törvényeknek vetette alá, és egy Newtont, aki ezeket a törvényeket aztán egy általános természeti okból megmagyarázta.

A természeti törvények minden konvenciót nélkülözve csupán a céltalanság kanti metaforájaként értelmezhetők, ahogy maga Kant is írja: „az ész vezérfonala helyét a vigasztalan véletlenség foglalja el”. Kant úgy vélte, hogy a természet törvényszerűségei az emberi ész használatára ösztönzik a gondolkodó emberi lényeket, amely „csak a fajban, nem pedig az individuumban fejlődhetnek ki tökéletesen”. Hiszen kanti értelemben az ész használata nem tekinthető másként, mint a természet törvényszerűségein felülemelkedő ember alkotásaként, amely által túlfejleszti magát az emberi faj, és ebben a képességében nem ismer határokat. S minthogy az emberi test és lélek a természeti erő(tényezők) által determinált, hiszen az ember halandó lény, ennél fogva az idők végezetéig arra van kárhóztatva, hogy kísérletezések, gyakorlatias tudásátadás és tanítás által – modern szóhasználattal élve: éljen az ember az ész által részére felkínált önfejlesztés erejével, lehetőségével és tehetségét, tudását, megszerzett gyakorlatias ismereteit állítsa a társadalom szolgálatába – felülemelkedve, túlhaladva a puszta természeti tényezők (természeti törvények) által megkonstruált kontextus adta keretet. Az ember a természeti törvények uralta világba születik, ám Kant szerint azt alakítani, formálni a gondolkodó elme képes csupán. Ennél fogva az elme pallérozásához vezető rögzös úton haladva kerülni kell a hiábavaló, tékozló és céltalan bolyongást, amely nem vezet eredményre. Ahogyan a természet sem tesz semmit feleslegesen, akként az embernek is az ész kiművelésekor akként kell eljárnia, hogy bármit is hozzon létre az elme – és ezáltal az emberi individuum –, azt önmaga okán hozza létre. Az ember számára a teremtő csak ész és kezet adott, minden más rajta áll vagy bukik el végleg. A természeti törvényszerűségek arra hajtják, úzik az embert, hogy önnön viselkedése – tanulása és önképzése – által magát, mint emberi lényt e földön a jó és erélyes életre méltóvá tegye.

Kant alapproblémájáról az alábbi idézet ad részünkre tanúbizonyosságot: „itt van egy állatfaj, amelynek esze van, és mint eszes lények osztálya, akik ugyan valamennyien meghalnak, de akiknek faja halhatatlan, mégis csak el fog jutni képességei kifejlődésének tökéletességéhez.” Ez tekinthető a kanti történelemfilozófia egyik központi dilemmájának is. Azon eszközrendszer, amelyet a természet törvényei igájuk alá hajtanak annak érdekében, hogy az emberi faj kiművelődését elérjék, a társadalomban benne lévő antagonizmusban ölt testet. Kanti értelemben az antagonizmus egy a társadalomban mélyen meghúzódó komplex össztársadalmi ellentmondást rejt és foglal magában. Amennyiben elfogadjuk azt a tényt, hogy az ember társas lény („zoon politikon”), elismerjük azt is, hogy az ember vágyik embertársaival közösen a társadalom, mint intézmény leképződésére, például a külső fenyegetéstől való félelem okán, ám ezen tettükkel egy általános ellenállással kerülnek szembe, amely az eddigre kialakult társadalom módszeres szétbomlasztásával fenyeget. A természeti törvények állapotából táplálkozó félelem (Hobbes *Leviatánjához* hasonlóan) teremti meg az emberi civilizáció továbbfejlődését. A kezdeti vadság vadregényes állapotából lassan, de kellő bizalommal és rációval az ember, az emberiség, a poliszok és városállamok lakói, a társadalmak alapköveit letevők végérvényesen eljutnak a kultúra provinciájába.

Az ember egyetértést akar, míg a természeti tényezők a viszály hírnökei: végső célja egy általános, jog szerint igazodó polgári társadalomnak az elérése, hiszen az emberi lét biztonsága és szabadsága csak társadalmi keretek között biztosíthatók: egy tökéletesen igazságos polgári alkotmány formájában. E polgári alkotmányhoz kell még az állami erőszakmonopólium kanti értelemben felfogott meghonosodása: „az ember állat, amelynek, ha más fajtájabeliakkal együtt él, úrra van szüksége. Mert saját szabadságával társai szabadságát illetőleg bizonyosan visszaél; és habár mint eszes teremtmény törvényt kíván, amely mindenki szabadságának határt szabjon, mégis rossz útra téríti önös, állati hajlama, hogy ahol csak lehet, önmagát kivételnek tekintse. Szüksége van tehát egy úrra, aki akaratát megtöri és arra kényszeríti, hogy egy általános érvényű akaratnak, amely mellett mindenki szabad lehet, engedelmeskedjék”.⁴³ De a társadalmat alkotó emberek közül az emberek felett való uralkodás joga nem lehet zsarnoki (tűrannosz) uralkodás. Eme tökéletes polgári alkotmányos rendszeren alapuló modell elterjedésének és térhódításának, de akár felemelkedésének fő eleme a törvényszerűen működő külső államviszony. A probléma itt is hasonló a társadalmi szerződés előbbiekben ismertetett kan-

⁴³ A polgári alkotmányhoz kötött vezérszerep (amely az állami erőszakmonopóliumon alapul) a legproblematisabb az emberi faj számára. Kant utal rá, hogy meg kell akadályozni, hogy a vezér önös és aljas érdekektől vezérelve kormányozzon a társadalom felett. A vezérszerepfelfogás eltorzítja az emberi ítélőképességet és kihozza, vagy az esetek többségében kihozhatja az ember állati mivoltát, a természeti tényezők és az ész felfedezése és uralma előtti korszakig visszanyúlva. Végső cél: az emberek megzabolázása emberek által.

ti definícióhoz: a társadalom tagjaiban benne rejlő – a társadalom ellen táplált – diszfunkciók és az elkerülhetetlen antagonizmusok révén a nyugalom és a biztonság állapotát kell megtalálnia minden egyes társadalmi berendezkedésnek. E nélkül nem beszélhetünk polgári alkotmány által megkonstruált állammodellről.

Kanti értelemben ahhoz, hogy a vadak törvénytől állapottól kilépjenek és egy népszövetséget alkossanak, ahol minden egyes állam, a legkisebb is, a maga biztonságát és jogait nem saját hatalmától vagy saját jogi megítélésétől, hanem egyedül ettől a nagy népszövetségtől (Foedus Amphictyonum), egy egyesült hatalomtól, és az egyesült akarat törvények szerint való döntésétől várhatja. A háború és a forradalom e felfogásban gyökerezett definíciója szerint számos kísérlet történik, amely az államformákat és államokat akként módosítja vagy formálja át, hogy általa kialakulhassanak az állam új, „modernebb” viszonyrendszerei (általában a régi állami berendezkedés és államrezon lerombolása, vagy legalábbis feldarabolása útján valami új jöjjön létre, amely eddig nem volt jelen az állam életében és amely létrejöttét követően betölti a keletkezett űrt az állam testében). Kant által megteremthetővé válik „az állam általános biztonságának világpolgári állapota”.⁴⁴ Kant felismerte azon tézist, amely szerint egy társadalomban élő ember szabadsága csak bizonyos mértékig korlátozható (amely korlát egyik módja a társadalmi berendezkedésből fakadó állami erőszakmonopólium kialakítása és térhódítása). Ha a polgárt szabadságában akadályozod, akkor akadályozod az egész működés eleveenségét, ezáltal az egésznek az erejét – véli Kant.

Az eszme mégis vezérfonalként szolgál arra, hogy egy különben tervnélküli halmazát az emberi cselekvéseknek, legalább nagyjában, mint egy rendszert ábrázoljuk. Ha a polgári alkotmányt, annak törvényeit és államviszonyait vesszük szemügyre, a nemzetek, a művészetek és a tudományok vívmányait továbbadják a jövő generációk számára, a hibák által pedig minden forradalommal tovább fejlődnek. Kétségtelen, hogy a legrégebb idők történelmét, amelyről szóló okmányok addigra rég elhamvadtak, csak annak nézőpontjából fogják értékelni, ami őket érdekli, azaz abból, hogy népek és kormányok világpolgári célból mit alkottak, vagy mit romboltak.

Kant eme végső biztosítékot *Az emberiség egyetemes történelmének eszméje világpolgári szemszögből* című művében foglalt tézisei mellett az *Örök Béke* című írásában is deklarálja. „Természetesen megvan az a célszerűség, hogy az emberek meghasonlása által, akár önön akaratuk ellenére is egyetértést szándékszik te-

⁴⁴ Kanti értelemben az „állam általános biztonságának világpolgári állapotában” sem negligálhatóak teljesen a társadalomból a veszélyek és az állami berendezkedést érő torzító hatásmechanizmusok. Ugyanakkor létrehozható általa egy kölcsönös függés állapota, melyben hatás-ellenhatás és ok-okozati kölcsönhatások is megfigyelhetővé válnak a társadalom aktorai közötti relációkban. Az emberiségnek ki kell magát emelnie saját korának kaotikus állami berendezkedéseinek sodrából. Ez az út vár ránk: gondolkodó emberekre.

remteni közöttük.”⁴⁵ Kant, akárcsak Arendt, ellenzi a háborút, és a békét állítja a középpontba. Kant a temetőre utal – ez lesz az örök béke helye, mivel az emberek keresik a boldogság arisztotelészi fogalmát, de ebben az életükben nem ragadhatják magukhoz. Vajon mire is jó és mire való a háború? Kant ezt a kérdését így fogalmazta meg: mire jó a háború a haladás és a civilizáció vonatkozásában? A háború haladást eredményez, ezt senki el nem vitathatja és a háború mint olyan még akár a béke felé haladást is serkentő erővel hathatja át. A háború borzalmi következtében, minél elviselhetetlenebbé válik, annál inkább arra sarkalja az emberek tömegeit, hogy olyan nemzetközi szerződéseket dolgozzanak ki és kössenek meg, amelyek a majdani békét hivatottak elhozni. Kantnál a történet vagy a megtörtént esemény jelentősége éppenséggel nem abban áll, hogy hogyan fejeződik be és mi módon ér véget egy történet, hanem az, hogy új megismeréseket nyit ki a jövő számára.

3.1. Immanuel Kant politikai filozófiájának Hannah Arendtre gyakorolt hatásai

Az emberi nem rendeltetésének volta a szakadatlan haladás gondolatában fogalmazható meg. A haladással kapcsolatban két fogalom konstruálódik: a szabadság és a nyilvánosság. Kant nem írta meg különálló „politikai filozófiáját”, mint Plátón, Arisztotelész vagy Hobbes, de művei között felkutatathatóak politikai tárgyú írásai. Erre Hannah Arendt mellett Heller Ágnes is utal írásában. Az ítélet az, amely (különösen az ízlésítélet) reflektál mások eltérő ízlésére, és ezzel számot is vet. Maga a helyeslés aktusa az, amely tetszésünket szolgálja, míg a helytelenítés aktusa a nemtetszést fejezi ki. Ha felteszük a kérdést, hogy hogyan választhatunk a helyes és helytelen aktusok között, a válasz így hangzik: a közölhetőség vagy a nyilvánosság kritériuma. A kritérium a közölhetőség, a döntés mérőfoka pedig a közösen meghozott jelentés a józan észben (sensus communis). A józan ész nem engedi a Kant által leírt háború utáni béke eltörlését, és új háborús állapotot sem tesz lehetővé. A sensus communis fogalmának mélyebb kifejtése véleményem szerint elengedhetetlen a mű pontosabb megértéséhez vezető úton haladva. Vajon hogyan határozható meg a sensus communis fogalmi kerete? Kant erre a felvetett kérdésre ezt a választ adja: „a sensus communis alatt a közösségi értelemben vett közös érték eszméjét kell érteni, vagyis egy olyan megítélőképességét, amely reflexiója során (a priori módon) tekintetbe veszi mindenki másnak a megjelenítésmódját, hogy ekképp ítéletét mintegy a teljes emberi észhez igazítsa, elkerülendő így az illúziót, mely a könnyen objektívnek vélhető szubjektív privátéltételekből keletkezvén hátrányosan befolyásolná az ítéletet. Ennek mármost az a módja,

⁴⁵ Uo. 313. o.

hogy az ítéelő a maga ítéletét mások nem annyira valóságos, mint inkább pusztán lehetséges ítéleteihez igazítja, s belehelyezkedik mindenki másnak a pozíciójába, amihez csupán el kell vonatkoztatnia a korlátoktól, melyek saját megítéléséhez esetleges módon tapadnak.”⁴⁶

A *sensus communis* mint az emberi gondolkodásnak egyfajta kivételése képesé teszi a gondolkodás megítélőjét, magát az individuumot a belehelyezkedésbe, más szóval: az emberi lény belehelyezkedhet bárki más által elfoglalt pozícióba. A *sensus communis* egy Kant által „közös érzéknek” nevezett képesség. Ez csupán a mások ítéleteinek tekintetbevételére irányuló cselekedés, mozzanat, amely magának, az emberi világnak az alkotóeleme és magában hordozza a megértés fogalmát. Arendtnél a megértés fogalmi kerete abban ragadható meg, hogy a megértéshez való eljutás, azaz a konklúzióra és a konszenzusképességre való emberi hajlam nem csupán az adott politikai és társadalmi demokratikus játékszabályokból következik, hanem ezek mellett igencsak fontos, ha nem a legfontosabb a magánszférában feltáruló, megjeleníthető szabadság eszmeisége. Arendt szerint csak a szabad beszélők tudnak végső soron eljutni a megértés mozzanataig.

Elemzésemben utaltam a politika diszkurzív jellegére a nyilvános tér fogalmi beágyazódása kapcsán. Megállapítható, hogy a *sensus communis* hozzájárul a politika diszkurzív terének kialakulásához. A józan ész egy olyan közösségi mozgatórugó, amelynek hatására a politika újfent a szabad emberi cselekvések és a kommunikáció diszkurzív terepasztalára lép elő, a beszéd világába, mely összeköt és el is távolít minket, embereket a körülöttünk levő világtól. Összeköt, mert a beszéd révén lehetünk alkalmasak a közlésre embertársaink iránt. Eltávolít, mivel éppen e különleges emberi funkciónk a beszéd, a szavak alkotása tesz különbséget az állatvilág és az emberi (*homo sapiens*) világ között. Az alábbiakban ezekre keresem a választ. Különösen arra, hogy a *sensus communis* nélkül milyen is lenne önnön világunk és emberi mivoltunk.

3.2. *A sensus communis nélküli világ és az emberi individuum*

Az ítélet *sensus communis* nélkül nem lenne még csak feltételes szükségszerűséggel sem általánosítható és megosztható, csupán *sensus privatus* lenne. E nélkül nem lehetne az ész gyakorlati ítéleteit törvények formájában általánosítani, és mint ilyen, ha nem lehetne általánosítani, akkor nem felelne meg a Kant által kidolgozott maxima immár ismertetett fogalmának. „A *sensus communis*, polgár és embertársaink (gyakran esendő, megalapozatlan, elfogult, önző és igazságtalan) szempontjaik tekintetbe vétele és nyilvános kritikája Kant szerint az egyetlen remény arra, hogy ha egyik napról a másikra nem is jutunk el az örök béke er-

⁴⁶ POGONYI: i. m. 144. o.

kölcsös birodalmába, de azért lassan közelíthetünk felé⁴⁷ – vélekedik a kérdésről Pogonyi Szabolcs. A józan ész (sensus communis) elvesztése a józan ítélőképesség és a gondolkodás megszűnésével együtt magával hozhatja az egész világtól való eltávolodást (elidegenedést), mely eltávolodás miatt a „közösség” elveszti fogalmi kereteit és „egénivé” alakul át. Hannah Arendt a szabad ember ideáljából indul ki, aki szabadságánál fogva mindig csak a többi ember jelenlétében létezhet és válhat a léte egyben jelenvaló létévé is.

ÖSSZEGZÉS

Hannah Arendt – James Lindsay, Mead és Gerard Toal megállapításaihoz hasonlóan – a diplomáciát az egyeduralom fenntartása céljából jobb eszköznek tekinti, mint a háborút. Arendt Montesquieu-t követve a tiszteletet, az erényt, a félelmet, illetve a dicsőséget, a szabadságot, az egyenlőséget, az igazságosságot kiemelt morális szereplőként azonosítja. A német totalitárius rendszer sarokköveivel való szembehelyezkedés talaján megfogalmazott kritikai gondolati mátrixában szemlélve a Keohane⁴⁸ és Nye⁴⁹ által megkonstruált elméleti koncepciókhoz képest – kik a nemzetközi politikai elméletének neoidealista szárnyához tartoztak és ennek hatására az interdependencia-elmélet megalkotójaként tartjuk számon őket napjainkban – markáns elkülönülés figyelhető meg. Míg Arendt a diplomáciát és az egyeduralmat szembeállítja a diplomáciával és a békerendezéssel, addig Keohane és Nye az együttműködés fontosságát, pontosabban annak törvényszerűségét látták az államok közötti viszony szempontjából meghatározottnak – az államok nemzetközi politikai szintéren elfoglalt helyzetük és a kontextusbeli pozíciójuk alapján determinálnak – Arendt kiszakítja a politikát az idő egyszerű folyásából, és a megbeszélés sajátos időtartamának bevezetésére irányul. A megbeszélés és a meggyőzés ideje performatív idő, amelynek megértése és elfogadása feltétlenül szükséges a deliberatív politika radikálisabb felfogásainak megértéséhez. A performatív időt az idő múlása mindig korlátozza, ezért nem abszolutizálható és nem nyújtható a végtelenségig. Ennek ellenére például az idő szokványos mérésének felfüggesztése a politikai tanácskozások adott pontján olyan lehetőség, amely jelzi, hogy a politika elgondolható időbeli tevékenységként is.

Arendt szerint, ha a filozófia nem talált választ a „mi a politika” kérdésére, akkor ez annak köszönhető, hogy minden nagy gondolkodó az emberrel foglalko-

⁴⁷ POGONYI: i. m. 146. o.

⁴⁸ Vö. V. MILER – MORAVCSIK, 2009, 244–263. o., Vö. POLETTI, 2007, After Hegemony, Vö. NYE. AND KEOHANE, 2010, 329–349. o., Vö. KEOHANE – L. MARTIN, 1995, 39–51. o.

⁴⁹ Vö. NYE, 2004, 1–33. o., vö. NYE, 2008, 94–103. o., vö. GRAY, 2011, 1–73. o., vö. CAMMACK, 2008, 5–12. o.

zott, mondván, a politika az emberek pluralitásának tényén alapul. Elutasítja a policy-re összpontosító elgondolásokat, amelyek a cselekvéseket előre meghatározott célok elérésében mutatott hatékonyságuk felől ítélik meg. A cselekvés performatív jellegét radikalizálva a cselekvő politikát az előadás virtuozitása felől ítéli meg. Arendt nyomán kijelenthetjük, hogy az Egyesült Államok függetlenné válása, amelynek eredményeképpen egy teljesen új politikai szisztéma (polity), egy nagy területi kiterjedésű köztársaság jött létre, azt mutatja, hogy valami új létrehozása par excellence politikai tett. A politikai tér szubsztanciájának vizsgálata során eljutottunk az arendti igazságig: a politika terét nem az emberek bensője hordozza, hanem az emberek kontextusbeli viszonyrendszere, amely a politikai gondolkodás alapján reprezentatív jelleggel bír.

FELHASZNÁLT IRODALOM

- ARENDR, HANNAH: *Sivatag és oázisok*. Budapest, 2002, Gond Palatinus Kiadó
- ARISZTOTELÉSZ: *Politika* (2. kiadás). Budapest, 1984, Gondolat Kiadó
- BALOGH LÁSZLÓ: Kolnai Aurél és Hannah Arendt szemléleti párhuzamai. In *Politikatudományi Szemle*, 2005/3–4. szám 71–79. o.
- BLANCO FERNÁNDEZ, DOMINGO: *A politikai filozófia alapelvei*. Budapest, 2009, L'Harmattan Kiadó
- BOZÓKI ANDRÁS: *Gördülő rendszerváltás. Az értelmiség politikai szerepe Magyarországon (1977–1994)*. Budapest, 2019, L'Harmattan Kiadó
- CAMMACK, PAUL: Smart Power and US Leadership: A Critique of Joseph Nye. In *49th Parallel*, Vol. 22 (Autumn), 2008, 4–20. o. URL: https://www.researchgate.net/publication/41199534_Smart_power_and_US_leadership_a_critique_of_Joseph_Nye (utolsó elérés: 2021. november 2.)
- EDELMAN, MURRAY: *A politika szimbolikus valósága*. Budapest, 2004, L'Harmattan Kiadó
- GRAY, COLIN S.: *Hard Power and Soft Power: The Utility of Military Force as an Instrument of Policy in the 21st Century*, Strategic Studies Institute, April 2011, 1–73. o.
- G. FODOR GÁBOR: *Kérdéstilalom. Eric Voegelin politikai filozófiája*. Budapest, 2004, L'Harmattan Kiadó
- KANT, IMMANUEL: *Az ítélőerő kritikája*. Szeged, 1997, Ictus Kiadó
- KANT, IMMANUEL: *Az örök béke*. Budapest, 1943, PEN Bizom.
- KANT, IMMANUEL: *Egy világpolgár gondolatai az emberiség egyetemes történetéről* (Fordította és bevezette SÁNDOR PÁL). URL: <https://mek.oszk.hu/04800/04821/04821.htm> (utolsó elérés: 2021. november 3.)
- KEOHANE, ROBERT O. – LISA L. MARTIN: The Promise of Institutional Theory. In *International Security*, Vol. 20, No. 1. (Summer, 1995), 39–51. o. URL: <http://links.jstor.org/sici?sici=01622889%28199522%2920%3A1%3C39%3ATPOIT%3E2.0.CO%3B2-N> (utolsó elérés: 2021. november 2.)
- KISS LAJOS ANDRÁS: *Politika és diskurzus. Szabó Márton politikafilozófiai invenciója*. Budapest, 2015, L'Harmattan Kiadó
- MANNHEIM KÁROLY: *Ideológia és utópia*. Budapest, 1996, Atlantisz Könyvkiadó,

- MILER, HELEN V.– MORAVCSIK, ANDREW (edited): Power, Interdependence, and Nonstate Actors in World Politics, Princeton University Press, 2009, Princeton and Oxford, pp. 244–263. o. URL: <http://www.princeton.edu/~amoravcs/library/keohane.pdf> (utolsó elérés: 2021. november 2.)
- NYE, JOSEPH S. JR.: Public Diplomacy and Soft Power. In *The Annals of The American Academy* 616, March 2008, DOI: 10.1177/0002716207311699. URL: <https://courses.helsinki.fi/sites/default/files/course-material/4506639/Nye.pdf> (utolsó elérés: 2021. november 2.)
- NYE, JOSEPH S. JR.: Soft Power the Means to Success in World Politics, Public Affairs, 2004, New York, URL: https://www.academia.edu/28699788/Soft_Power_the_Means_to_Success_in_World_Politics_Joseph_S_Nye_Jr (utolsó elérés: 2021. november 2.)
- NYE, JOSEPH S. JR. – KEOHANE, ROBERT O.: Transnational Relations and World Politics. In Cambridge University Press, 2010, International Organization, Vol. 25, No. 3, Transnational Relations and World Politics, Summer, 1971, 329–349. o. URL: <https://www.jstor.org/stable/2706043?origin=JSTOR-pdf> (utolsó elérés: 2021. november 2.)
- OAKESHOTT, MICHAEL: *Politikai racionalizmus*. Budapest, 2001, Új Mandátum Kiadó
- OLAY CSABA: Arendt Kant értelmezése. In *Világosság*, 2004/10–11–12, 149–155. o. URL: <http://www.vilagosság.hu/pdf/20050213202822.pdf> (utolsó elérés: 2021. február 12.)
- PALONEN, KARI: *Küzdelem az idővel posztmodern politológiaiak. A cselekvő politika fogalomtörténete*. Budapest, 2009, L'Harmattan Kiadó
- PATÓ ATTILA: Arendt – olvasatok határon innen és túl. In *Korunk*, 2005/9. szám 41–54. o. URL: <http://www.korunk.org/oldal.php?ev=2005&honap=9&cikk=1112> (utolsó elérés: 2018. május 14.)
- POGONYI SZABOLCS: A sensus communis a kanti politikai filozófiában. In *Világosság*, 2004/10–11–12.sz., 139–147. o. URL: <http://www.vilagosság.hu/pdf/20050213202759.pdf> (utolsó elérés: 2018. május 24.)
- POLETTI, ARLO: Robert Keohane: The Promises of Cooperation. In *Classics in International Relations*. 2017, Il Mulino. URL: https://www.researchgate.net/publication/311797625_Roberto_Keohane_the_Promises_of_Cooperation (utolsó elérés: 2021. november 2.)
- SCHMITT, CARL: *A politikai fogalma*. Budapest, 2002, Osiris – Pallas Stúdió – Attraktor
- SZABÓ MÁRTON: *Kötőjelek. Posztmodern politológiaiak*. Budapest, 2014, L'Harmattan Kiadó
- SZABÓ MÁRTON: *Politikai episztemológia*. Budapest, 2011, L'Harmattan Kiadó
- SZABÓ MÁRTON: *Politikai Idegen. Posztmodern politológiaiak*. Budapest, 2006, L'Harmattan Kiadó
- SZABÓ MÁTÉ: Politika a XXI. Században: a politikatudomány elméleti kihívásai. In *Politikatudományi Szemle*, 2006/2–3. Szám, 155–168. o.
- SZÉCSÉNYI ENDRE: Kant és a politika problémája. In *Jelenkor*, 2002/12. szám, 1304–1321. o. URL: <http://www.jelenkor.net/archivum/cikk/236/kant-es-a-politika-problemaja> (utolsó elérés: 2018. május 24.)
- SZÜCS ZOLTÁN GÁBOR: *Az antalli pillanat. A nemzeti történelem szerepe a magyar politikai diskurzusban (1989–1993)*. Budapest, 2010, L'Harmattan Kiadó



ALKOTMÁNYJOGI SEKCIÓ



A bírói jogalkalmazás változása a hazai joggyakorlatban

Galántai Rita Tünde

Eötvös Loránd Tudományegyetem
Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola
e-mail: gritatunde@gmail.com

ABSZTRAKT

A bírói jogalkalmazás egy társadalom jogszemléletét nagymértékben formálja, és az egyes személyek életére is jelentős hatást gyakorol. A kontinentális jogrendszerekben elsősorban a jogszabályok szövege képezi a bírói jogalkalmazás alapját, de a bíró jogértelmezése során számos ok miatt eltérhet a szövegszerű jogalkalmazásától.

Az Alaptörvény hatálybalépésével több olyan új rendelkezés került bevezetésre, amely a bírói jogalkalmazás korábban elsősorban szöveghez kötött jellegének arculatváltását okozhatja. Az Alaptörvény 28. cikkében előírt jogalkalmazás értelmezése, az egyedi ügyekben való gyakorlati alkalmazása a különböző szintű bíróságok és az Alkotmánybíróság döntésein keresztül mutatható ki. A tanulmány ezt a tendenciát mutatja be az Alaptörvény hatálybalépését követő időszakban, napjainkig.

Kulcsszavak: *Alaptörvény 28. cikke, bírói jogértelmezés, nyelvtani és teleologikus jogértelmezés*

1. BEVEZETÉS

Magyarországon a bíróságok jogalkalmazása számára új helyzet állt elő azzal, hogy a 2012. január 1-jén hatályba lépett Alaptörvényben megjelent egy bírósági jogértelmezésre vonatkozó rendelkezés. Korábban ilyen rendelkezés nem volt az Alkotmányban, és az egyes jogági kódexek is csak jogértelmezési alapelveket fogalmaztak meg, konkrét értelmezési módszereket nem.

Az Alaptörvény hatálybalépését megelőző évtizedekben felsőbb bírósági ítéletek vizsgálatán alapuló tanulmányok azt mutatták, hogy a domináns jogértelmezési mód a nyelvtani értelmezés volt, a bíróságokat a szöveghez ragaszkodó jogértelmezés jellemezte.¹ Bár az elmúlt évtizedekben több jogtudományi közlemény

¹ Az 1977, 1988, 1998–1999 időszakra: POKOL BÉLA: Felsőbírósági jogértelmezés Magyarországon. In *Bírák Lapja*, 2000/1–2. szám, 7–16. o., a 2009–2011 időszakra: TÓTH J. ZOLTÁN: A jogértelmezés „elementáris” módszerei a magyar felsőbbírósági gyakorlatban. In Szabó Miklós (szerk.): *A jog nyelvi dimenziója*, 2015, Bíbor Kiadó, Miskolc, 93–116. o.

is felvetette a jogértelmezés elméleti leírása megújításának szükségességét,² a bíróságok a Savigny és Jhering nevéhez köthető jogértelmezési módokat használták.

Az Alaptörvény hatálybalépését követően az akkor hatályos szöveg 28. cikke a bíróságok számára előírta, hogy „a jogalkalmazás során a jogszabályok szövegét elsősorban azok céljával és az Alaptörvénnyel összhangban” értelmezzék, továbbá kimondta, hogy „az Alaptörvény és a jogszabályok értelmezésekor azt kell feltételezni, hogy a józan észnek és a közjónak megfelelő, erkölcsös és gazdaságos célt szolgálnak.” Alaptörvény hetedik módosítását követően a rendelkezés egy további mondattal egészült ki, miszerint a „jogszabályok céljának megállapítása során elsősorban a jogszabály preambulumat, illetve a jogszabály megalkotására vagy módosítására irányuló javaslat indokolását kell figyelembe venni.”

Az Alaptörvény bírói jogértelmezésre vonatkozó rendelkezésének bírói gyakorlatban történő alkalmazása során számos kérdés vetődött fel, és a rendelkezés is értelmezésre szorult. A jogszabályok szövegének értelmezésekor a cél szerinti értelmezés előtérbe helyezése kérdésessé tette, hogy mennyiben, és mikor kerülhet sor az értelmezés további módszereinek alkalmazására, illetve, hogy mellőzhető-e a cél szerinti értelmezés a bírói jogalkalmazás során olyan esetekben, ha a jogszabály jelentése a bíróság számára egyértelmű, vagy más értelmezési módok segítségével a bíróság – saját megítélése szerint – már feltárta az adott ügyben releváns jogszabály értelmét. A cél szerinti értelmezés jelentése önmagában is értelmezésre szorult, mivel az Alaptörvény hetedik módosításáig nem szerepelt a rendelkezésben a cél feltárásának módjára, forrására történő utalás. Ezen felül a jogszabály cél szerinti értelmezésének meghatározása kapcsán további értelmezésre volt szükség ahhoz, hogy a bíróságok a rendelkezés második mondatában megjelenő „a józan észnek és a közjónak megfelelő, erkölcsös és gazdaságos cél” jelentését feltárják. A nehézség elsősorban abból fakadt, hogy az itt megjelenő szavak szintén további értelmezésre szorultak. A bíróság jogértelmezésére vonatkozó rendelkezés Alaptörvényben való elhelyezése és az „Alaptörvénnyel összhangban” való jogalkalmazás jelentésének kibontása is megoldandó problémát jelentett. Tisztázásra szorult, hogy a bíróságoknak egy adott ügghöz kapcsolódóan a jogszabályok értelmezése mellett a vonatkozó alaptörvényi rendelkezéseket is értelmezniük kell, vagy csak az Alaptörvény Alkotmánybíróság által kibontott értelmére kell tekintettel lenniük. Másrésztől a bírósági jogalkalmazásra vonatkozó rendelkezés Alaptörvényben való elhelyezése felvetette azt a kérdést is, hogy az Alkotmánybíróságnak a bíróságok jogalkalmazására vonatkozó alkotmányos elvárások kifejtése által mennyiben kell szerepet játszania a rendes bíróságok jogértelmezésének kialakításában. Az

² POKOL BÉLA: A jogértelmezés alapjai. In *Magyar Jog*, 1999/11. szám, 641–649. o., TÓTH J. ZOLTÁN: A pozitív jogi normák bírói értelmezésének módszertana. In *Jogtudományi Közlöny*, 2012/3. szám, 93–109. o., BLUTMAN LÁSZLÓ: Egy empirikus jogértelmezés szükségessége. In *Jogtudományi Közlöny*, 2008/63. szám, 3–13. o.

Alkotmánybíróság rendes bíróságok jogértelmezésére való hatásának kérdését tovább erősítette az Alaptörvény hatálybalépésével bevezetett „valódi alkotmányjogi panasz”, amely alapján az Alkotmánybíróság hatáskörébe került a bírósági ítéletek Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálata is.

A jelen tanulmányban a rendes bíróságok ítéletei alapján vizsgálom az Alaptörvény 28. cikkével kapcsolatban kialakult bírósági gyakorlatot. Az Alkotmánybíróság ide vonatkozó határozatai közül csak azokról teszek említést, amelyekre a rendes bíróságok ítéleteikben hivatkoztak.³

2. BÍRÓSÁGI ÍTÉLETEK KIVÁLASZTÁSA, VIZSGÁLATI MÓDSZER

A tanulmányban a 2012–2020 szeptembere közötti időszakban a Bíróság honlapján közzétett egyedi ügyekben hozott határozatokat⁴ vizsgáltam. A bíróság honlapja általi besorolásnak megfelelően a polgári, büntető, közigazgatási, munkaügyi és gazdasági jogterület szerinti osztályozást követtem. A duplikációktól megtisztított adatbázisban azokat az ítéleteket választottam ki, amelyekben szövegszerűen megjelent az Alaptörvény 28. cikkére való utalás. Ez az eljárás természetesen magában foglalta azokat az ítéleteket is, ahol a 28. cikkre csak a bírósági eljárás alanyai utaltak, és az ő álláspontjukat fejtette ki a bíróság, továbbá olyan ítéletek is szerepeltek, ahol az eljáró bíróság az adott ügyben ítéletet hozó alsóbb fokú bíróság álláspontjának ismertetése kapcsán utalt az Alaptörvény 28. cikkére. A vizsgált ítéletek között azonban nem szerepeltek azok az ítéletek, amelyekben esetleg történt az Alaptörvény 28. cikkében szereplő mondatokra, mondatrészekre, kifejezésekre utalás, de az „Alaptörvény 28. cikk” szóösszetétel nem szerepelt.

Az így kiválasztott ítéleteket egyenként tanulmányozva vizsgáltam az Alaptörvény 28. cikkének értelmezését, a jogszabályok értelmezési módjainak előfordulását, az alkotmánybírósági ítéletekre történő utalásokat, az alkotmánybírósági ítéletek rendes bírósági döntésekben játszott szerepét, a cél szerinti értelmezés esetén a cél meghatározásának módjait és „a józan észnek és a közjónak megfelelő, erkölcsös és gazdaságos cél” kifejezésben szereplő fogalmak bíróságok általi értelmezését. Céлом elsősorban kvalitatív szempontok tanulmányozására irányult, azonban a végzett vizsgálat bizonyos megkötésekkel kvantitatív következtetések megállapítására is alkalmas. A számszerű következtetések levonásakor azonban

³ Az Alkotmánybíróság vonatkozó ítéleteit részletesebben lásd GALÁNTAI RITA TÜNDE: Paradigmaváltások a hazai bírói jogértelmezés elméletében és gyakorlatában. In *Themis*, 2020/2. szám, 46–76. o. URL: <https://www.ajk.elte.hu/dstore/document/1834/THEMIS-2020-dec.pdf> (utolsó elérés: 2021. február 14.)

⁴ A bírósági ítéletek letöltését 2020. szeptember első felében végeztem el a <https://birosag.hu/birosagi-hatarozatok-gyujtemeny-e> címről. Az ítéletek visszakeresése az időközben megújított honlapról történt (<https://eakta.birosag.hu/anonimizalt-hatarozatok>).

fontos hangsúlyozni, hogy mivel a bíróságoknak nem kell feltétlenül szövegszerűen leírnia az ítéletek indokolásában azt, hogy a jogértelmezést az Alaptörvény 28. cikke szerint végezték el,⁵ továbbá, mivel az olyan eseteket sem választottam ki a vizsgált esetek közé, ahol a bírósági ítéletben az Alaptörvény 28. cikkének megnevezése nélkül írta le a bíróság a rendelkezés szövegét, vagy egy mondatát, mondatrészét, szófordulatát, az Alaptörvény 28. cikkére való hivatkozás gyakorisága a valós értéknél alacsonyabb értéket mutathat.

3. AZ ALAPTÖRVÉNY 28. CIKKÉNEK ALKALMAZÁSA A BÍRÓSÁGI GYAKORLATBAN

3.1. Vizsgált ítéletek számszerű értékelése

Az előbbieken leírt korlátok figyelembevételével megállapítható, hogy a 2012 és 2020 szeptembere közötti időszakban a 90 301 határozatból 1480 határozatban, tehát 1,64%-ban történt konkrét utalás az Alaptörvény 28. cikkére. Az Alaptörvény 28. cikkére legnagyobb arányban a közigazgatási jogi területen (3,59%), legkisebb arányban pedig a büntetőjog területén (0,14%) történt hivatkozás. A polgári, gazdasági és munkaügyi perekben nagyjából azonos arányú hivatkozást találtam (a felsorolás sorrendjében 1,56%, 1,67%, 1,24%).

A vizsgált valamennyi jogterületen megfigyelhető volt, hogy 2012-höz képest növekedett a 28. cikkre való utalás előfordulása. Azokban az ítéletekben, ahol a bíróságok saját jogalkalmazásával kapcsolatban jelent meg az Alaptörvény 28. cikke, 34% volt azon ítéletek aránya, ahol a bíróságok egyszerűen csak leírták az Alaptörvény 28. cikkének szövegét, vagy további kifejtés nélkül csak megjegyezték, hogy jogértelmezésük az Alaptörvény 28. cikkével összhangban történt. Azonban még így is viszonylag nagyszámú, 699 ítélet szerepelt a tanulmányozott bírósági ítéletek között, amelyek indokolásában a bíróság kifejtette, hogyan jutott az Alaptörvény 28. cikkével – álláspontja szerint – összhangban álló jogértelmezésre, vagy értelmezte az Alaptörvény 28. cikkében leírt rendelkezést. Ez a viszonylag nagyszámú ítélet álláspontunk szerint lehetőséget ad az Alaptörvény hatálybalépését követő bírósági jogértelmezés tanulmányozására, áttekintésére.

⁵ A Fővárosi Ítéletábrta ezt kifejezetten meg is fogalmazta: „Ugyancsak nem tekinthető az elsőfokú határozat hiányosságának az a tény, hogy jogi indoklásában külön nem került rögzítésre, hogy annak meghozatala során a Törvényszék a vonatkozó jogszabályokat az Alaptörvény 28. cikkében foglaltaknak megfelelően értelmezte, a konkrét utalás hiánya ugyanis nem jelenti azt, hogy az elsőfokú bíróság jogértelmezése során az Alaptörvény fenti cikkét ne alkalmazta volna.” (Pkf. 25163/2019/3.)

3.2. A „jogértelmezés” jelentése és módszerei a bíróságok gyakorlatában

Az Alaptörvény hatálybalépését követő években uralkodónak tekinthető az a megközelítés, amely szerint a bíróság „az előtte folyó eljárásban akkor értelmezi az adott jogszabályt, ha a konkrét alkalmazhatósága kérdéseket vet fel, és a jogalkotó egyértelmű szándéka kétséget kizáróan nem állapítható meg”.⁶ Ennek megfelelően a jogszabály szövege értelmezésének szükségessége csak akkor merül fel, ha a jogi norma megfogalmazása nem szabatos, túl általános, vagy nem tartalmaz egyértelmű rendelkezéseket.⁷ Egyértelmű, világos és kógens jogszabályi rendelkezések esetében,⁸ illetve, ha egy adott törvény szabályai az „ítélkezési gyakorlat által már kidolgozottak”, és „egyetlen olyan tényező sem merül fel, amely miatt újabb szempontú értelmezésre lenne szükség”,⁹ akkor a bíróságoknak nem kell jogszabályértelmezést végezniük. A Kúria egyik ítéletében az egyértelmű törvényi rendelkezések esetében a jogszabály és az alapul szolgáló tényállás összevetését sem tekintette a jogszabály értelmezésének.¹⁰ A vizsgált ítéletek alapján a bíróságok sokszor egyértelmű jogszabálynak tekintették például az eljárási jogi rendelkezéseket.¹¹ Ez a megközelítés jelent meg a Kúria több ítéletében is a közigazgatási eljárási törvény kiadmányozásra vonatkozó szabályozásával kapcsolatban.¹² Ezekben az ítéletekben a bíróságok az értelmezés szükségletességére hivatkozva az Alaptörvény 28. cikkének alkalmazására sem láttak indokot.¹³ Ez a megközelítés azonban álláspontunk szerint jelentősen

⁶ Pl. a Fővárosi Törvényszék számos ítéletében leírta ezt az álláspontot (Kf. 650. 262/2013/6., Kf. 650. 277/2013/9., Kf. 650. 326/2013/5., Kf. 650. 265/2013/6., Kf. 650. 244/2013/5., Kf. 650. 263/2013/5., Kf. 650. 278/2013/9., Kf. 650. 329/2013/5., Kf. 650. 255/2013/5., Kf. 650. 328/2013/5., Kf. 650. 245/2013/5.), de a Kúria ítéletében is megjelenik (pl. Kfv. I. 35. 051/2014/5.)

⁷ Debreceni Ítéletábrta Gf. 30060/2012/4, Debreceni Törvényszék, G. 40. 173/2012/5.

⁸ Miskolci Törvényszék Mf. 22. 284/2015/3., Kúria Mfv. II. 10. 182/2016/6., Nyíregyházi Törvényszék Kf. 21. 068/2016/4. Kf. 21. 068/2016/4., Kúria Kfv. I. 35. 594/2017/5., Kúria Kfv. I. 35. 342/2017/11.

⁹ Kúria Kfv. I. 35. 183/2013/3.

¹⁰ Kúria Kfv. I. 35. 342/2017/11.

¹¹ A Győri Ítéletábrta egyik ítéletében megjegyezte, hogy az Alaptörvény 28. cikkben megfogalmazott „alapelv elsődlegesen az anyagi jogi jogszabályok értelmezésére vonatkozik”. (Pf. V. 20. 203/2016/6.)

¹² Kúria Kfv. V.35. 458/2017/15., Kfv. V. 35. 597/2017/11., Kfv. V. 35. 598/2017/13., Kfv. I. 35. 676/2017/10., Kfv. V. 35. 678/2017/7.

¹³ Valószínűleg az „értelmezés” előzőekben kifejtett megközelítése miatt számos más ítéletben is mellőzték a bíróságok az Alaptörvény 28. cikkének alkalmazását, csak ennek szövegszerű megfogalmazása nem jelent meg az ítélet indokolásában. Valószínűsíthető, hogy ez is egy ok lehet arra, hogy miért jelent meg az Alaptörvény 28. cikkére való utalás alacsony arányban.

hátterbe szorult a – későbbiekben még részletesebben ismertetett – 23/2018. (XII. 28.) AB határozatot követően.¹⁴

Azokban az esetekben, ahol a bíróságok az alkalmazandó jogszabályok értelmezését szükségesnek találták, az Alaptörvény hatálybalépését követően is a Savigny és Jhering által kidolgozott értelmezési módokat alkalmazták a jogértelmezés leírására.¹⁵ Ezen értelmezési formák „sorrendiségét” illetően, az Alaptörvényi rendelkezés által elsődlegessé tett cél szerinti értelmezéssel összefüggésben eltérő álláspontokat találhatunk a különböző ítéletekben.

Az Alaptörvény hatálybalépését követő öt-hat éven át – jogterülettől függetlenül – megállapításunk szerint továbbra is a jogszabály szövegéhez ragaszkodó, elsősorban nyelvtani értelmezés volt domináns. Bár az Alaptörvény 28. cikke a cél szerinti értelmezést rendelte elsődleges értelmezési módként, számos ítélet indokolásában szerepelt hangsúlyosan, hogy a jogszabály értelmezésekor a jogszabály normaszövege az irányadó,¹⁶ a többi értelmezési mód, így a cél szerinti értelmezés is csak kiegészítő szerepet játszik,¹⁷ illetve a nyelvtani értelmezés alátámasztására szolgál.¹⁸ Több ítélet indokolásában az Alaptörvény 28. cikke kapcsán az az álláspont is megjelent, hogy pusztán a nyelvtani értelmezés akkor nem elegendő, ha annak alapján nem lehet egyértelmű következtetésre jutni,¹⁹ vagy a nyelvtani értelmezés kudarca esetén,²⁰ például, ha a nyelvtani értelmezés önmagában abszurd eredményre vezetne.²¹ A Kúria több esetben, közigazgatási határozat felülvizsgálata során még az abszurd eredményre vezető nyelvtani értelmezés esetén is a szó szerinti értelmezéstől való eltérés lehetőségét az Alkotmánybíróság 15/2014. (V. 13.) határozatával támasztotta alá, ahol az Alkotmánybíróság kifejtette, hogy ha „a nyelvtani értelem abszurd eredményre vezetne, azt el kell vetni, és más módszerek alapján, a szó szerinti (exegetikus) értelemtől eltérő, adott esetben azzal szemben álló értelmet kell a jogszabálysövegnek tulajdonítani” [Abh. [33]].²² A Kúria egyik ítéletében ennek az alkotmánybírósági határozatnak az idézése után azt is

¹⁴ A „jogértelmezés” szükségességével kapcsolatos korábban domináns megközelítés továbbra sem tűnt el teljesen. Például a Debreceni Ítéletábrá egy 2019-es ítéletében utalt rá a bíróság (Gf. III. 30. 224/2019/4.).

¹⁵ A különböző ítéletekben az értelmezési módok megnevezése, felsorolása kismértékű eltérést mutat. Lásd például Gyulai Munkaügyi Bíróság M. 61/2012/4., a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság K. 32. 608/2013/9., Kúria Kfv. IV. 35. 631/2013/8., Kúria Pfv. VI. 21. 978/2016/4., Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság K. 33. 324/2017/9., Szolnoki Törvényszék Pf. 20. 118/2018/7.

¹⁶ Kúria Mfv. III. 10. 272/2015/4.

¹⁷ Szolnoki Törvényszék 1. Pf. 20. 118/2018/7.

¹⁸ Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság K. 32980/2017/24.

¹⁹ Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 24. K. 31. 862/2017/10.

²⁰ Kúria Kfv. IV. 35. 631/2013/8., Kúria Kfv. IV. 35. 623/2015/5., Kúria Kfv. V. 35. 474/2016/4.

²¹ Kúria Kfv. IV. 37. 383/2012/3., Kúria Kfv. IV. 35. 625/2013/4.

²² Kúria Kfv. IV. 35. 625/2013/4., Kúria Kfv. IV. 35. 017/2014/9.

megjegyezte, hogy saját korábbi joggyakorlata alapján „azt a jogértelmezést folytatta és fogadta el törvényesnek, amely a jogértelmezés valamely módszere, így az objektív teleologikus értelmezés alkalmazása mellett is megmaradt az alkalmazandó jogszabály normatív keretei között”, önkényesnek, ezért törvénysértőnek tartva azt a jogértelmezést, „amelynek nincs normatív alapja, mert az olyan mértékben oldódott el a perben alkalmazandó jogszabálytól, hogy arra a döntés és annak indokolása logikusan már nem vezethető vissza”. A Kúria itt arra a nehézségre mutatott rá, amely egy olyan bírói joggyakorlat kialakítását jelentette, ahol a bíróság az Alaptörvény 28. cikkével összhangban álló jogértelmezés követelményeinek úgy felel meg, hogy közben döntése megmarad a normatív keretek között, nem válik önkényessé, nem „szakad el” a jogszabály szövegétől olyan módon, amely már bírói jogalkotásra vezetne.

A jogszabály szövegéhez ragaszkodó nyelvtani értelmezés dominanciája figyelhető meg a cél szerinti értelmezéssel szemben több olyan esetben is, ahol a bíróság utalást tett a cél szerinti értelmezés lehetőségére, például a miniszeri indokolás figyelembevételére, de végül a szöveghez ragaszkodó értelmezést találta elfogadhatónak. A Kúria például egyik ítéletében leszögezte, hogy eljárásának „nem a törvény indokolásának, hanem a törvénynek kellett megfelelnie”.²³ A Miskolci Törvényszék a józan észnek, a közjónak megfelelő és gazdaságos célra való tekintettel sem látott lehetőséget a *contra legem* értelmezésre²⁴.

A cél szerinti és a szöveghez szigorúan ragaszkodó jogértelmezés dilemmáját mutatják azok a jogesetek is, ahol a különböző szinten eljáró bíróságok ellentétes döntést hoztak a cél szerinti értelmezés alkalmazási lehetőségének eltérő megítélése miatt. Például a Pesti Központi Kerületi Bíróság az Alaptörvény 28. cikkére való hivatkozással egy olyan öröklési szerződés érvényességét állapította meg, ahol a lapszámozás ugyan nem teljesen felelt meg a jogszabály szövegében pontosan leírt formai követelményeknek, azonban a formai követelmények mögött álló jogalkotói cél a bíróság szerint megvalósult.²⁵ Az ügyben másodfokon eljáró Fővárosi Törvényszék, és később a Kúria is az elsőfokú ítélettel ellentétes döntést hozott.²⁶ Amint azt a Kúria kifejtette, az ügyben alkalmazandó polgári törvénykönyvi rendelkezés „szigorú, imperatív szabályt fogalmaz meg”, amely sem az örökhatározó végakarata, sem az Alaptörvény 28. cikkére való hivatkozással nem tehető félre.

A közigazgatási jogterületről érdemes megemlíteni a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság két ítéletét, mivel itt a bíróság nagyon részletes kifejtését adta annak, hogy hogyan alkalmazta az Alaptörvény 28. cikkében megfogalmazott

²³ Kúria Kfv. V. 35. 229/2016/4. (Hasonló megállapítás található pl. a Fővárosi Ítélet tábla 9. Pf. 20. 178/2015/5. ítéletében is.)

²⁴ Miskolci Törvényszék 1. Kf. 27. 001/2016/3.

²⁵ Pesti Központi Kerületi Bíróság P. 91. 506/2014/3.

²⁶ Fővárosi Törvényszék 43. Pf. 630267/2015/4, Kúria Pfv. I. 21. 495/2015/3.

jogértelmezési követelményeket a vizsgált közigazgatási határozatok jogellenességének megállapításában,²⁷ a Kúria azonban mindkét ítéletet hatályon kívül helyezte. A Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság a jogirodalomra hivatkozva kifejtette, hogy „a törvényeket értelmezni nem azt jelenti, hogy a betűjüknek engedelmessé válnánk, hanem értelmüknek és céljuknak”,²⁸ majd leszögezte, hogy „a jogszabályok nyelvtani, logikai, rendszertani, történeti és teleologikus értelmezése, valamint a perben jogilag releváns tények értékelése során nem »szakadt« el” a jogszabályok szövegétől, „hanem az értelmezésnek egy szélesebb dimenziójába jutva” a tételes jogszabályi rendelkezések alapján állapította meg a jogalkotói célt. Az egyik ügyben hivatkozott még az Alkotmánybíróság a 38/1993. (VI. 11.) határozatára, kiemelve többek között azt, hogy „a jogot végül is a bíróságok saját értelmezésük szerint állapítják meg”. A Kúria az egyik esetben azt állapította meg, hogy a felperesi gazdasági társaságot az alkalmazott törvények értelmével ellentétes célra alapították, amely „az Alaptörvény 28. cikkére való hivatkozása alapján sem engedhető meg”,²⁹ másik esetben pedig arra mutatott rá, hogy „az Alaptörvény 28. §-ának olyan tartalmú felhívása, amely során maga az eljáró bíróság nem tartja be az adott tényállásra irányadó jogszabályokat, az Alaptörvény e rendelkezésének devalválásával jár”.³⁰

Az Alaptörvény hatálybalépését követően öt-hat év elteltével már több ítélet indokolásában megjelent az az álláspont, hogy az „Alaptörvény 28. cikkének megfelelő értelmezés kötelezettségére figyelemmel a jogalkotó célja nem hagyható figyelmen kívül”.³¹ Ebben az időszakban már található olyan ítélet is, ahol a Kúria a szövegszerű értelmezés helyett inkább látott lehetőséget a jogalkotói cél előtérbe helyezésére. Egy közigazgatási perben például az alkalmazandó földforgalmi törvényt a Kúria a törvény egészéből megállapítható jogalkotói szándéokra hivatkozva kiegészítette egy olyan kitételrel, amelyet, amint meg is jegyezte, „nem vitás, hogy az értelmezendő jogszabályhely nem tartalmaz”.³² A Kúria ebben az időszakban egy másik ítélete végén a döntés elvi tartalmaként azt emelte ki, hogy az „Alaptörvény 28. cikkéből következően a jogszabályok értelmezését még a legnyilvánvalóbban egyértelműnek tűnő döntési helyzetekben is el kell végezni”.³³

²⁷ Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság K.32.608/2013/9. és K. 32. 267/2013/24.

²⁸ JAKAB ANDRÁS: A bírói jogértelmezés az Alaptörvény tükrében. In *Jogesetek Magyarázata*, 2011/4. szám, 86–94. o.

²⁹ Kúria Kfv. I. 35. 624/2014/3. (a K. 32.267/2013/24. ítélet felülvizsgálata)

³⁰ Kúria a Kfv. IV. 35. 480/2014/8. (a K. 32. 608/2013/9. ítélet felülvizsgálata). A felülvizsgálatban idézett ítélet: Kúria Kfv. IV. 35. 382/2013/5.

³¹ Az idézet a Fővárosi Ítéletgyűlés 5. Pf. 20. 951/2017/4/II. (2018. január 16.) ítéletéből van, de ebben az időszakban a Kúria is több esetben hangsúlyozta, hogy minden jogszabálynál szükséges a cél szerinti értelmezés (pl. Kúria Kfv. IV. 35. 745/2017/9., Kfv. 35437/2017/4).

³² Kúria Kfv. VI. 37. 115/2018/9. (az ítélet dátuma: 2018. november 14.)

³³ Kúria Kfv. I. 35. 540/2016/7. (az ítélet dátuma: 2017. május 4.)

Ezt a jogértelmezési megközelítést tovább erősítették azok az alkotmánybírósa-
gi ítéletek, amelyekben az Alkotmánybíróság közigazgatási tárgyú perekben ho-
zott ítéleteket semmisített meg – elsősorban – az Alaptörvény 28. cikkének nem
megfelelő alkalmazására hivatkozva. A 3179/2018. (VI. 8.) AB határozatban az
Alkotmánybíróság megállapította, hogy „az adott ügyben alkalmazandó jogsza-
bályoknak pusztán a nyelvtani értelmezése nem felel meg [...] a bírói döntéssel
szemben támasztott alkotmányos követelményeknek”. „A bírói jogalkalmazás
folyamatában a jogszabályok értelmezése egy olyan komplex indokolást igényel,
amely a szintaktikai mellett a teleologikus és a rendszertani értelmezés szempont-
jait is felismeri, értékeli és egymásra tekintettel ütközteti. A jogértelmezés [...] komplex
folyamatában az irányadó jogi normákat a rendszertani értelmezés ke-
retében nemcsak egymásra tekintettel, hanem a jogalkotó céljára és az Alaptör-
vényre figyelemmel is értékelni kell a konkrét ügyben” (Indokolás [81]). Ezt az
AB határozatot később a Kúria egy illetékügyben idézte, és az ítélet indokolásában
azt is megjegyezte, hogy az Alaptörvény 28. cikke „meglehetősen tág teret nyitott
a bírói jogértelmezés számára”.³⁴

Az Alaptörvény 28. cikke alkalmazása szempontjából másik kiemelendő alkot-
mánybírósa-
gi határozat a 23/2018. (XII. 28.) határozat, amely a Magyar Nemzeti
Bank, mint peres fél által benyújtott alkotmányjogi panaszbeadványra³⁵ válaszul
született. Mivel az alapügyben a Kúria a törvény egyértelmű rendelkezésére hi-
vatkozva nem látott okot az Alaptörvény 28. cikkének alkalmazására, a beadvá-
nyozó felvetette a kérdést, hogy a bíróság szabadon mellőzheti-e az Alaptörvény
28. cikkének alkalmazását, továbbá a hatalommegosztás elvének és a tisztességes
eljáráshoz való jognak a sérelmére hivatkozott, önkényesnek nevezve a bíróságok
eljárását. Az Alkotmánybíróság a támadott ítéletet alaptörvény-ellenesnek talál-
ta és megsemmisítette. Ítélete indokolásában egyrészt kifejtette, hogy az Alaptör-
vény 28. cikke alapján „[...] a bíróságnak a jogszabályok adta értelmezési moz-
gástér keretein belül azonosítania kell a jogszabály céljának érvényesülését, és a
bírói döntésben alkalmazott jogszabályokat elsősorban arra tekintettel kell értel-
meznie.” ([25]), másrészt azt is megjegyezte, hogy „[...] pusztán az a tény, hogy
a bíróság a jogszabály céljának vizsgálata után azzal ellentétes tartalmú döntést
hoz, nem eredményez minden esetben és feltétlenül alaptörvény-ellenességet. Egy
ilyen követelmény a jogrend működőképességet veszélyeztető rugalmatlanságát
idézhethetné elő. Az a bírósági mérlegelés azonban, amely a jogszabály céljának vizs-

³⁴ Kúria Kfv. I. 35. 734/2018/5.

³⁵ A Magyar Nemzeti Bank a Kúria Kfv. I. 35. 676/2017/10. számú ítélete ellen nyújtott be
alkotmányjogi panaszt. A beadvány teljes szövege elérhető az Alkotmánybíróság honlapján
([http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/bf8ca51485f3b88bc125829d00597ab3/\\$FILE/
IV_557_0_2018_ind%C3%ADtv%C3%A1ny_anonimiz%C3%A1lt.pdf](http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/bf8ca51485f3b88bc125829d00597ab3/$FILE/IV_557_0_2018_ind%C3%ADtv%C3%A1ny_anonimiz%C3%A1lt.pdf), (utolsó elérés: 2021.
március 20.)

gálatát teljes mértékben és kifejezetten kizárja, már alaptörvény-ellenesnek minősül” ([30]). Az Alkotmánybíróság a tisztességes eljáráshoz való jog sérelmét is megállapította az ügyben, mivel a Kúria az „Alaptörvényben rögzített kötelezettségének nem tett eleget, így a meghozott bírói döntés önkényessé vált...” ([28]).

A 23/2018 (XII. 28.) AB határozatra a bíróságok konkrétan is hivatkoztak ítéleti indokolásukban,³⁶ de konkrét utalás nélkül több Kúriai ítélet is jelzi a szöveghez szigorúan ragaszkodó jogértelmezéstől elmozduló, a jogértelmezés során a jogszabály célját is figyelembe vevő bírói jogalkalmazás irányába történő elmozdulást még közigazgatási ügyekben is. A Kúria például egy földhasználati ügyben az Alaptörvény 28. cikkére hivatkozva a törvényben szereplő „saját tulajdoni hányadnak megfelelő terület” kifejezés értelmezésénél a törvényben nem említett korrekciós tényezőként a földminőséget is figyelembe vette, mivel – álláspontja szerint – az ettől eltérő értelmezése ellentétes lett volna a törvény céljával, a tulajdonhoz való jog alapjogával és a gazdaságos cél elvével is.³⁷ Egy másik ítéletében a Kúria az Alaptörvény 28. cikkére hivatkozva az alkalmazott törvény szövegében az „egyéb nem lakás céljára szolgáló épület” között nem szereplő bevásárlóközpontot is „nem lakás céljára szolgáló épületnek” tekintette, ezért adótárgynak minősítette,³⁸ és e döntését az ítélet elvi tartalmaként az indokolás végén ki is emelte.

Azonban a vizsgált ítéletekből az is látszik, hogy a Kúria továbbra is igyekszik megtalálni a megfelelő „középutat” a szöveghez túlzottan ragaszkodó jogalkalmazás és a szövegtől teljesen elszakadó jogalkalmazás szélsőségei között. Ezt mutatja a Kúria egyik döntése elvi tartalmaként kiemelt megállapítása, miszerint „[T]úl lépi a jogértelmezés határát a jogalkalmazó, ha [...] a tételes jogi norma szövegétől elszakadva, feltételezett jogalkotói célra hivatkozva új normatartalmat állapít meg. A bíróság az Alaptörvény 28. cikke alapján nem alkothat jogot.”³⁹

3.3. A jogszabály céljának meghatározása

Az Alaptörvény 28. cikkének hatálybalépésekor a rendelkezés nem tartalmazott szabályozást arra nézve, hogy a jogszabályok célját hogyan határozzák meg a bíróságok. Mire az Alaptörvény hetedik módosítása 8. cikkében a cél szerinti jogértelmezés pontosítása 2018-ban elfogadásra került, majd 2019-ben hatályba lépett, a bíróságok már kialakították a cél szerinti értelmezéssel kapcsolatos jog-

³⁶ Pécsi Ítéletábra Bf. I. 29/2019/8. (a Kúria az ítéletet hatályában fenntartotta; Bfv. 1263/2019/17), Kúria Kfv. IV. 37. 783/2018/5., Kúria Kfv. V. 35. 399/2018/5.

³⁷ Kúria Kfv. VI. 37.176/2018/12.

³⁸ Kúria Kfv. I. 35. 314/2018/6. (az ítélet dátuma: 2019. május 9.)

³⁹ Kúria Kfv. IV. 35. 289/2018/9. (az ítélet dátuma: 2019. április 30.)

gyakorlatukat.⁴⁰ Valószínűleg ezzel magyarázható, hogy az Alaptörvény hetedik módosítása óta megjelent ítéletekben nem lehet változást kimutatni a bíróságok alábbiakban ismertetett gyakorlatában.

Mivel a jogelméletben meg szokták különböztetni a jogszabály szövegén alapuló objektív teleologikus értelmezést és a jogalkotó szándékát feltáró szubjektív teleologikus jogértelmezést,⁴¹ a bíróságoknak tisztáznia kellett, hogy melyik, vagy hogy esetleg mindkét értelmezési mód alkotmányosnak tekinthető-e.

Az Alaptörvény hatálybalépését követően a bíróságok inkább a „jogalkotói szándékon túli”, objektív teleologikus értelmezésre való utalásként értelmezték a vonatkozó alaptörvényi rendelkezést,⁴² mivel az Alaptörvény 28. cikke a jogszabályok szövegének értelmezése kapcsán írja a cél szerinti értelmezést. A bíróságok szóhasználatában azonban a „jogszabály célja”, illetve a „jogalkotó célja” sok helyen szinonimaként szerepel. Található olyan ítélet, ahol a bíróság a „jogalkotói akaratot” igyekezett objektív teleologikus jogértelmezéssel tisztázni,⁴³ és több ítéletben fogalmaznak úgy a bíróságok, hogy a törvény szövege tükrözi a jogalkotó szándékát. Több ítéletben megjelenik az a megközelítés, hogy „a jogalkotó céljának elsődleges kifejeződése maga a jogszabály szövege”,⁴⁴ hiszen „a jogalkotó pontosan azt írta le, amit akart”.⁴⁵ Ehhez hasonlóan a Kúria több ítéletében is hangsúlyozta, hogy a mindenkor jogalkotói szándéknak nem csak általánosságban kell megjelenie egy adott jogszabályban, hanem a jogszabály konkrét rendelkezéseiben kell leképeződnie” és „nem lehet tekintettel lenni olyan jogalkotói célra, amellyel nem adekvát az adott jogszabályi rendelkezés”.⁴⁶ Több helyen keveredni látszik a nyelvtani értelmezés és a jogszabály szövegén alapuló cél szerinti értelmezés, a Kúria azonban egy ítéletében kifejtette a nyelvtani és a cél szerinti értelmezés közötti különbséget, hangsúlyozva, hogy a jogszabályok tartalmának a magyar nyelv szabályai szerinti feltárása nem minden esetben áll összhangban azzal a célkitűzéssel, amelynek elérése érdekében az adott jogi normát megalkották. A teleologikus értelmezés segít megállapítani azt, hogy a jogalkotó hogyan szándékozott érteni az általa használt szavakat.⁴⁷

⁴⁰ A hetedik alaptörvény módosítás bírói értékelése kapcsán lásd SZIGETI KRISZTINA: A bírói jogértelmezés és a hetedik Alaptörvény-módosítás. In *Eljárásjogi Szemle*, 2018/4. szám, 9–17. o.

⁴¹ A kétféle értelmezési mód egymástól és további értelmezési módoktól való megkülönböztetése a jogtudományi értekezésekben sem egyértelmű. Lásd *uo.*, BLUTMAN: i. m.

⁴² Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság K. 32. 267/2013/24., Kúria Kfv. IV. 37. 383/2012/3.; Kfv. IV. 35. 625/2013/4.; Kfv. IV. 35. 631/2013/8.; Kfv. IV. 35. 017/2014/9.; Kfv. IV. 35. 623/2015/5.; Kfv. V. 35. 474/2016/4.

⁴³ Gyulai Munkaügyi Bíróság M. 61/2012/4.

⁴⁴ Fővárosi Törvényszék P. 20810/2017/28.

⁴⁵ Fővárosi Törvényszék Kf. 650. 084/2013/4.

⁴⁶ Kúria Kfv. VI. 37. 286/2017/5.; Kfv. III. 37. 211/2017/12.

⁴⁷ Kúria Kfv. IV. 35. 289/2018/9.

A vizsgált ítéletek alapján az is megállapítható, hogy a jogszabály céljának a jogszabályi szövegből történő meghatározásakor a bíróságok több esetben a törvény preambulumban vagy a jogszabály első szakaszában meghatározott célt vették figyelembe, olykor pedig magából a törvény címéből vezették le a törvény célját.

A jogszabály szövegéből levezetett célmeghatározások mellett azonban jelentős számban találhatók utalások a jogszabálytervezethez vagy a jogszabály módosításához fűzött jogalkotói indokolásokra már az Alaptörvény 28. cikkének módosítását megelőzően is. A Fővárosi Ítéltábla ezzel kapcsolatban több ítéletében leírta, hogy bár a miniszteri indokolás nem jogszabály, az abban foglaltaktól a cél meghatározása érdekében nem lehet eltekinteni.⁴⁸ A Debreceni Ítéltábla több ítéletében „a jogszabályok szövegének értelmezésekor elsőbbséget élvező jogalkotói indokolásra” utalt,⁴⁹ míg a Szegedi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság egyik ítéletében azt írta, hogy a „jogszabály céljára elsősorban annak indokolása jelenthet autentikus forrást”.⁵⁰

A miniszteri indokolás vizsgálata alapján történő cél szerinti értelmezés több esetben átfedést mutatott a történeti értelmezéssel, amikor a bíróság az eredeti törvénytervezethez, majd a módosításhoz, illetve módosításokhoz fűzött miniszteri indokolásokat összevetve vezette le a jogalkotó szándékát.

A miniszteri indokolás bírói jogalkalmazásban való vizsgálatának elterjedtségét mutatja, hogy azokban az ítéletekben, ahol a bíróságok megnevezték a jogszabály céljának megállapítási módját, szinte egyenlő (133–132) volt a jogszabály szövegén, illetve a miniszteri indokoláson alapuló jogértelmezések száma. A miniszteri indokolásra történő utalás viszonylag magas száma a vizsgált időszakban nagy számú „devizahiteles” perekkel is összefügg, mivel ezekben az ügyekben a jogszabály céljának levezetésekor a bíróságok szinte mindig utaltak a jogszabály indokolására.

A cél szerinti értelmezés kapcsán ki kell még térni a „józan észnek és a közjónak megfelelő, erkölcsös és gazdaságos cél” feltételezését előíró jogértelmezésre. A vizsgált ítéletek alapján megállapítható, hogy a bírósági gyakorlatban még nem alakult ki általánosan elfogadott értelmezés a rendelkezésben szereplő kifejezésekkel kapcsolatban. Pokol Béla a 3062/2012. (VII. 26.) AB-határozathoz fűzött párhuzamos indokolásában a Nemzeti Hitvallásban megjelenő erkölcsi-morális értékekkel kapcsolatban utalt az Alaptörvény 28. cikkének második fordulatára, és kiemelte „az egyenlőség mint érték és a többi erkölcsi érték egységben szem-

⁴⁸ Fővárosi Ítéltábla Pf. 20. 823/2015/6/II., Pf. 20. 147/2016/4/II., Pf. 20. 564/2016/8/II., Pf. 20. 921/2015/5/II., Pf. 21. 013/2015/13/II., Pf. 20. 129/2017/4/II.

⁴⁹ Debreceni Ítéltábla Pf. II. 20. 714/2016/6., Pf. II. 20. 253/2016/4., Pf. II. 20. 551/2016/6., de ez a szófordulat a Fővárosi Ítéltábla egyik ítéletében is megjelenik 19. Pf. 21. 315/2016/4.

⁵⁰ Szegedi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság M. 527/2015/4.

lélését és egymást korlátozó jellegét”.⁵¹ Ez az értelmezés azonban nem jelent meg a bírósági ítéletekben. A Nemzeti Hitvallásnak és az Alaptörvény 28. cikkének együttes említése csak a Győri Törvényszék néhány gazdasági ügyében történt, azonban a bíróság ott sem végezte el a 28. cikk Nemzeti Hitvallás fényében történő értelmezését.⁵²

A legtöbb esetben a 28. cikk második mondatára a bíróságok csak annyiban utaltak, hogy az eljárásban vizsgált cél a józan észnek és a közjónak megfelelő, erkölcsös és gazdaságos. Találhatók azonban olyan ítéletek is, ahol a rendelkezés „átfogalmazása” alapján következtetni lehet arra, hogy a bíróság hogyan értelmezte a 28. cikk második fordulátát, például hogy „a jogalkotói célt a jogszabály társadalmi rendeltetésével, annak elérni kívánt céljával az észszerűség és a gazdasági érdekek alapján kell elbírálni”,⁵³ vagy hogy az Alaptörvény 28. cikke „a jó erkölcs zsinórmértékét állította fel, kombinálva a józan ész megkövetelte kritériumoknak való megfeleléssel”,⁵⁴ vagy hogy a 28. cikk a „józan észnek és a közerkölcsnek” megfelelő értelmezést ír elő,⁵⁵ vagy a „józan megfontolás” követelményét támasztja,⁵⁶ vagy az „ésszerű értelmezés elve” jelenik meg benne.⁵⁷

3.4. Az „Alaptörvénnyel összhangban” álló jogértelmezés

Az Alaptörvény 28. cikke a „cél” szerinti értelmezés mellett az „Alaptörvénnyel összhangban” álló jogértelmezést is előírja. Emellett az Alaptörvény az Alkotmánybíróság hatáskörébe rendelte az egyedi ügyekben hozott bírói ítéletek Alaptörvénnyel való összhangjának felülvizsgálatát is. Az Alaptörvény hatálybalépése óta számos olyan alkotmánybírói ítélet született az „Alaptörvénnyel összhangban” történő jogértelmezés jelentéséről, amelyek a bíróságok egyes ítéleteinek indokolásában is idézésre kerültek.⁵⁸

Amint az Alkotmánybíróság több határozatában is kifejtette, a bíróságoknak a jogértelmezési mozgástere keretein belül azonosítaniuk kell az adott ügy alapjogi

⁵¹ 3062/2012. (VII.26.) AB határozat Ind. [195]

⁵² Győri Törvényszék G. 20. 419/2008/101. (az ítélet dátuma: 2012. október 17.), G. 20851/2008/122. (ítélet dátuma: 2013. február 11.), G. 20974/2011/52. (az ítélet dátuma: 2013. április 8.)

⁵³ Budapest Környéki Törvényszék 7. P. 23. 436/2009/72

⁵⁴ Fővárosi Ítéltábla 12. Bf. 323/2016/4.

⁵⁵ Debreceni Ítéltábla Pf. I. 20. 122/2020/5.

⁵⁶ Kúria Pfv. VI. 21. 944/2018/5., Szegedi Ítéltábla Pf. II. 20. 055/2018/12.

⁵⁷ Veszprémi Törvényszék 2. Pf. 20. 686/2018/41.

⁵⁸ A leggyakrabban idézett AB határozatok: 7/2013. (III. 1.) AB határozat, Ind. [33]; 28/2013. (X. 9.) AB határozat, Ind. [29]; 8/2014. (III. 20.) 60. pont; 3/2015 (II. 2.) Ind. [18], [20]; 3145/2018 (V. 7.) Ind. [68]

vonatkozásait, és az ítéletben alkalmazott jogszabályokat az érintett alapjog alkotmányos tartalmára tekintettel kell értelmezni.⁵⁹ A vizsgált ítéletek alapján a bíróságok „alapjogi vonatkozású ügynek” csak viszonylag szűk ügykört tekintenek.

Az Alaptörvénnyel összhangban álló jogértelmezésre vonatkozó kötelezettség alapján – a kialakult bírósági gyakorlat szerint – a rendes bíróságok nem végeznek Alaptörvény-értelmezést.⁶⁰ A Kúria egyik ítéletében kifejtette, hogy az Alaptörvény 28. cikke a jogszabály értelmezése (és nem az Alaptörvény értelmezése) kapcsán állítja fel az Alaptörvénnyel összhangban való értelmezés követelményét.⁶¹ A kialakult gyakorlat szerint a bíróság jogértelmezése csak a vonatkozó alkotmánybírói határozatoknak megfelelően történhet, mivel az Alkotmánybírói jogszabály-értelmezése a jogalkalmazókra nézve kötelező,⁶² és mivel a bíróságnak nincs hatásköre az Alkotmánybírói határozatának felülbírálatára vagy mellőzésére.⁶³ Ez a joggyakorlat azonban – álláspontunk szerint – az Alaptörvény hatálybalépése előtti időkhöz képest nagyobb befolyást ad az Alkotmánybírói jogalkalmazására.

4. ÖSSZEFOGLALÁS

Összefoglalva megállapítható, hogy a vizsgált időszakban csak alacsony arányban történt konkrét hivatkozás a bírói jogalkalmazásra vonatkozó alaptörvényi rendelkezésre.

Az Alaptörvény hatálybalépését követő első években – néhány, főként elsőfokú ítélettől eltekintve – nem figyelhető meg olyan tendencia, amely az Alaptörvényt megelőzően kialakult, elsősorban a jogszabály szövegéhez szigorúan kötődő bírói jogszabályértelmezési gyakorlat megváltoztatását mutatná, vagy az egyes jogszabályi rendelkezéseknek az Alaptörvény hatálybalépését megelőzően kialakult bírói jogalkalmazás újraértelmezésére utalna. A vizsgált időszak második felében azonban már észlelhető ilyen változás. Ez álláspontunk szerint elsősorban az Alaptörvény bírói jogalkalmazásra vonatkozó rendelkezésének Alkotmánybírói általi értelmezésének, továbbá a bírói jogértelmezés – ugyancsak az Alaptörvénnyel bevezetett – Alkotmánybírói általi alkotmányossági felülvizsgálatában született döntéseinek következménye. Ebben a tekintetben különösen jelentősnek

⁵⁹ Kúria Pfv. VI. 21. 846/2018/9., Fővárosi Ítéltábla Pf. 20. 071/2019/6-II., Pf. 21. 017/2019/4/II., Pf. 20. 807/2019., Zalaegerszegi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság K. 27. 028/2016/24.

⁶⁰ Fővárosi Ítéltábla 21. Gf. 40. 515/2016/5., Fővárosi Törvényszék P. 21502/2018/21.

⁶¹ Kúria Pfv. VI. 20.454/2019/4.

⁶² BH 2011.154.

⁶³ Fővárosi Törvényszék P. 24150/2014/8., P. 22741/2019/5., Kúria Kfv. IV. 38. 012/2015/10., Kfv. IV. 38. 012/2015/10., Pfv. VI. 20. 886/2018/5., Zalaegerszegi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság K. 27. 246/2015/5.

nevezhető az az alkotmánybíróági határozat, amely a jogszabály céljának vizsgálatát teljesen kizáró bírói ítéletet Alaptörvény-ellenesnek minősítette. A határozatot követő időszakban már nagyobb hangsúlyt kapott a jogszabály céljának változatos módszerekkel – többek között a jogalkotó jogszabálytervezethez fűzött indokolása vagy a jogszabály szövege alapján – történő vizsgálata, mindazonáltal a „józan észnek és a közjónak megfelelő, erkölcsös és gazdaságos cél” megvalósulására a bíróságok többnyire csak utaltak, további értelmezés nélkül.

Végezetül, az „Alaptörvénnyel összhangban” álló jogalkalmazást előíró rendelkezés bírói alkalmazásával kapcsolatban megállapítható, hogy a bíróságok csak a kifejezetten alapjogokat érintő ügyekben fejtettek ki az érintett jogszabály alkotmányos tartalmát figyelembe vevő jogértelmezést, azonban ezekben az esetekben sem végeztek önálló Alaptörvény-értelmezést, hanem az Alkotmánybíróság vonatkozó határozataira hagyatkoztak.

FELHASZNÁLT IRODALOM

- BLUTMAN LÁSZLÓ: Egy empirikus jogértelmezés szükségessége. In *Jogtudományi Közlöny*, 2008/63. szám, 3–13. o.
- GALÁNTAI RITA TÜNDE: Paradigmaváltások a hazai bírói jogértelmezés elméletében és gyakorlatában. In *Themis*, 2020/2. szám, 46–76. o. URL: <https://www.ajk.elte.hu/dstore/document/1834/THEMIS-2020-dec.pdf> (utolsó elérés: 2021. február 14.)
- JAKAB ANDRÁS: A bírói jogértelmezés az Alaptörvény tükrében. In *Jogesetek Magyarázata*, 2011/4. szám, 86–94. o.
- POKOL BÉLA: A jogértelmezés alapjai. In *Magyar Jog*, 1999/11. szám, 641–649. o.
- POKOL BÉLA: Felsőbírói jogértelmezés Magyarországon. In *Bírák Lapja*, 2000/1–2. szám, 7–16. o.
- SZIGETI KRISZTINA: A bírói jogértelmezés és a hetedik Alaptörvény-módosítás. In *Eljárásjogi Szemle*, 2018/4. szám, 9–17. o.
- TÓTH J. ZOLTÁN: A pozitív jogi normák bírói értelmezésének módszertana. In *Jogtudományi Közlöny*, 2012/3. szám, 93–109. o.
- TÓTH J. ZOLTÁN: A jogértelmezés „elementáris” módszerei a magyar felsőbírói gyakorlatban. In Szabó Miklós (szerk.): *A jog nyelvi dimenziója*, 2015, Bíbor Kiadó, Miskolc, 93–116. o.

Az Európai Unióból való kilépés hatása a brit parlamenti szuverenitásra¹

Ösze Áron

Széchenyi István Egyetem
Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Kar
Alkotmányjogi és Politikatudományi Tanszék
e-mail: aronosze@gmail.com

ABSZTRAKT

Tanulmányom címe „Az Európai Unióból való kilépés hatása a brit parlamenti szuverenitásra”, amely a brexit-népszavazást követően az Egyesült Királyságban kialakult alkotmányos és politikai folyamatokra utal. A népszavazás ugyanis olyan kihívások elé állította a brit alkotmányos rendszert, amelyre azelőtt nem volt precedens. Ezek közé tartozik a brit jog- és politikai rendszer egyik alapelvének, nevezetesen a parlamenti szuverenitásnak a megkérdőjelezése, amelynek alapvető oka az volt, hogy a kormány a parlament megkerülésével szándékozta végigvinni az Európai Unióból való kilépést. E konfliktusba avatkozott bele a Legfelsőbb Bíróság, amelynek – jellemzően jogi kontrollt gyakorló szervként – nem csak jogi, de politikai kérdésben is döntenie kellett, mintegy oltalmazójává válva a brit parlamenti szuverenitásnak. Ahhoz viszont, hogy megértsük az angol parlament és a kormány jogi és politikai küzdelmeit, részletesen ismertetni kell a brit alkotmányos rendszer sajátosságait is.

Kulcsszavak: brexit, Európai Unió, kormány, Legfelsőbb Bíróság, parlament, szuverenitás

1. BEVEZETÉS

Az Egyesült Királyságban 2016. június 23-án népszavazást tartottak az Európai Unióból való kilépésről. A referendum eredményeként az angol választópolgárok csekély többsége (51,9%) a kilépés mellett döntött. Így a népszavazás egy többéves jogi és politikai folyamatot indított el mind a szigetországban, mind nemzetközi szinten.

1

 NEMZETI KUTATÁSI, FEJLESZTÉSI
ÉS INNOVÁCIÓS HIVATAL

 Új Nemzeti
Kiválóság Program

A tanulmány az Innovációs és Technológiai Minisztérium ÚNKP-20-3-I-SZE-10 kódszámú Új Nemzeti Kiválóság Programjának a Nemzeti Kutatási, Fejlesztési és Innovációs Alapból finanszírozott szakmai támogatásával készült

„A parlament bármit megtehet, csak nőből nem csinálhat férfit vagy férfiból nőt” – írja Jean Louis De Lolme a *The Constitution of England* című művében.² Az idézet az angol közjogi gondolkodás és gyakorlat egy több évszázados alapelveire utal, amelynek lényege a brit parlament szupremáciájában, illetve szuverenitásában nyilvánul meg. A brexit-népszavazást követően azonban olyan folyamatok indultak el az Egyesült Királyságban, amelyek komoly hatással voltak a fenti alapelve. Tanulmányomban ezek közül kettőt elemzek részletesen. Az egyik a referendum után közvetlenül kialakult alkotmányos helyzet. A brit kormány – élén Theresa May miniszterelnökkel – ugyanis a parlament megkerülésével – annak jóváhagyása nélkül – akarta bejelenteni kilépési szándékát, és ezzel megindítani az Európai Unióból való kiválási procedúrát. Ennek egyik következménye egy bírósági eljárás lett, amelynek befejezéseként a Legfelsőbb Bíróság kimondta, hogy a kilépési folyamatok megindítását a parlamentnek kell jóváhagynia, annak megkerülésével a kormány döntése semmit nem ér.³ Másik fontos mozzanat volt, amikor Boris Johnson későbbi brit kormányfő 2019 augusztusában a parlament felfüggesztését kérte a királynőtől, hogy akár megállapodás nélkül is kivezesse Nagy-Britanniát az Európai Unióból. Szintén egy jogi procedúra eredményeként mondta ki a Legfelsőbb Bíróság, hogy a miniszterelnök törvénytelenül járt el.⁴

2. A BRIT ALKOTMÁNYOS RENDSZER SAJÁTOSSÁGAI

A brit közjogi gondolkodás egyik meghatározó eleme a szuverenitás-felfogás, melynek alapja, hogy az uralkodó és a parlament közötti több évszázados küzdelem eredményeként a brit szuverenitást a parlament mint intézmény testesíti meg és nem a nemzet. Az angol történelemben 1066 óta a korona jelképezi a szuverenitás külső forrását Rómával és a pápával szemben, ami egyúttal a kontinensről való függetlenségét is meghatározza. A belső szuverenitást pedig a parlament testesíti

² ERDŐS Csaba: *Parlamenti autonómia. Aktustani elemzések az Országgyűlés jogállásáról és hatásköreiről*. Budapest, 2016, Gondolat Kiadó, 13. o.

³ R (on the application of Miller and another) (Respondents) v Secretary of State for Exiting the European Union (Appellant) REFERENCE by the Attorney General for Northern Ireland – In the matter of an application by Agnew and others for Judicial Review REFERENCE by the Court of Appeal (Northern Ireland) – In the matter of an application by Raymond McCord for Judicial Review (a továbbiakban: Miller vs. Secretary of State for Exiting the European Union). URL: <https://www.supremecourt.uk/cases/uksc-2016-0196.html?fbclid=IwAR1-sO9VkjR1H1OMkhnNx0MXKMhRMpjGHM4-ziAwM4ba5Y8jzaMJ41F6ZNErk> (utolsó elérés: 2020. augusztus 2.)

⁴ R (on the application of Miller) (Appellant) v The Prime Minister (Respondent) Cherry and others (Respondents) v Advocate General for Scotland (Appellant) (Scotland) (a továbbiakban: Miller vs. The Prime Minister). URL: <https://www.supremecourt.uk/cases/uksc-2019-0192.html> (utolsó elérés: 2020. augusztus 2.)

ti meg a király hatalmával szemben.⁵ Ezt az alkotmányos megoldást felfoghatjuk a törvényhozó hatalom egy sajátos megosztásaként is, melyet hagyományosan a „király a parlamentben” (King/Queen in Parliament) elnevezéssel illetünk. E hatalmi struktúra aztán a törvényhozás javára fejlődött tovább, mely a parlamentet a hatalom központi szereplőjévé tette.⁶ Ennek következménye lett, hogy mára az uralkodó tulajdonképpen szimbolikus szerepet tölt be a brit alkotmányos rendszerben.

A szigetország közjogi berendezkedésben – ellentétben Montesquieu hatalmi ágak megosztásának klasszikus elméletével – a hatalmi ágak és az ahhoz kapcsolódó funkciók nagymértékben összefonódtak.⁷ A hatalmi ágak kölcsönösen ellenőrzik egymást, ami a funkciók részleges átvételét vagy gyakorlását is jelenti.⁸ A „király a parlamentben” elv értelmében az uralkodó része a törvényhozó hatalomnak. A végrehajtó és a törvényhozó hatalom összefonódását pedig jól szemlélteti, hogy a kormánytagság parlamenti képviselőséghez kötött, amivel a kormány tevékenysége feletti parlamenti ellenőrző szerepét kívánták erősíteni.⁹ A parlament és a kormány összefonódása és egymástól való függősége, valamint a független bíróságok¹⁰ széles körű jogfejlesztő tevékenysége biztosítja a jog elsőlegességét az esetleges kormányzati önkénnyel szemben. A brit iratlan alkotmány koherenciáját a common law jogrendszer és a joguralom (Rule of Law) doktrínája biztosítja.¹¹ Így tulajdonképpen a funkciók megosztása és az intézmények megosztása két különálló térképet alkot, amelyek egymásra csúsztatásával megkapjuk az átfedések pontos területeit.¹²

A parlamenti szuverenitás és a hatalommegosztás összefüggéseit illetően azonban érdemes hangsúlyozni azt is – visszautalva a Louis De Lolme idézetére –, hogy a parlament törvényhozás útján bármit megtehet, azon kívül, hogy megkötné egy későbbi parlament kezét. Minden parlament azonos hatáskörrel rendelkezik, az angol alkotmányos berendezkedés nem ismeri a minősített többséget igénylő döntéseket, a parlament által elfogadott minden törvénynek azonos súlya van.

⁵ SZILÁGYI Éva: Az Egyesült Királyság uniós politikájának dilemmái: integráció vagy elszigetelődés? In *EU working papers*, 2005/4. szám, 80. o.

⁶ MEZEY Barna – SZENTE Zoltán: *Európai alkotmány- és parlamentarizmustörténet*, 2003, Osiris Kiadó, Budapest, 218. o.

⁷ SZANISZLÓ Krisztián: Államszervezeti fogalmak útvesztőjében. Jogállamiság, népszuverenitás – egy lehetséges értelmezés. In *JURA*, 2017/2. szám, 423. o.

⁸ BALÁZS Zoltán: A hatalommegosztás elméletének normatív alapjai. In *Working Papers in Political Science*, 2012/8. szám, 2. o.

⁹ BIHARI Mihály – POKOL Béla: *Politológia*, 2009, Nemzeti Tankönyvkiadó, Budapest, 499. o.

¹⁰ Kiemelendő, hogy az angol legfelsőbb bírói fórum feladatait 2009-ig a Lordok Háza látta el, melynek elnöke a második kamara elnöke volt.

¹¹ SZANISZLÓ: i. m. 423. o.

¹² BALÁZS: i. m. 2. o.

A parlamenti döntéseket semmilyen fórum nem bírálhatja felül. Azonban lényeges az is, hogy a parlamenti szuverenitás doktrínája nem azt jelenti, hogy minden kérdésben a parlamentnek kell döntenie, de azt igen, hogy a parlament mondja ki a döntő szót a döntéshozatal rendjének megállapításában.¹³

3. A REFERENDUM

Az Egyesült Királyság már több évtizede tagja volt az Európai Uniónak mire a kilépés közjogi és politikai realitássá vált volna. Természetesen a brit csatlakozást is hosszú tárgyalási és jogharmonizációs folyamatok előzték meg, melynek eredményeként 1972. január 22-én a brit kormány aláírta a csatlakozási szerződést. A csatlakozáshoz szükséges törvényjavaslatot mindkét ház elfogadta 1972. október 17-én, majd az ezt követő napon a kormány ratifikálta a csatlakozási szerződést.¹⁴ 1973. január 1-jén az Egyesült Királyság belépett az akkori Európai Gazdasági Közösségbe (a továbbiakban EGK). Ennek feltételeit az European Communities Act 1972 (a továbbiakban ECA) biztosította, mely megteremtette az EGK és a brit jog harmonizációját.

A csatlakozást követő bő 40 év után, a 2015-ös választások előtt azonban az akkori miniszterelnök, David Cameron ígértet tett arra, hogyha ismét ő kerül a kormányfői székbe, népszavazást fognak tartani az EU-ban való bennmaradásról.¹⁵ Választási győzelme után állta is a szavát, és 2015-ben a parlament elfogadta European Union Referendum Act-ot, mely lehetővé tette, hogy a britek népszavazáson döntsenek az EU-ból¹⁶ való kilépésről.¹⁷ A 2016. június 23-án megtartott brexit-népszavazás során a szavazók 51,9%-a foglalt állást az EU-ból való távozás mellett, és 48,1% választotta a bennmaradást.¹⁸ A már tárgyalt parlamenti szu-

¹³ SZABÓ Zsolt: A parlament a brexitben: cselekvő vagy szenvedő alany? In *Parlamenti Szemle*, 2016/2. szám, 1. o.

¹⁴ Miller vs. Secretary of State for Exiting the European Union 7. o. 14. pont

¹⁵ A cikk nem foglalkozik a népszavazást eredményező és azt megelőző társadalmi és politikai folyamatok elemzésével.

¹⁶ Érdekesség, hogy a szigetországban 1975-ben is tartottak népszavazást az EGK-ban való maradásról. Ennek alapja a Referendum Act 1975 volt. Az 1975. június 15-én megtartott referendumon a brit többség az EGK-ban való maradás mellett döntött.

¹⁷ Az EU-ból való kilépést az Európai Unióról szóló szerződés IV. címének 50. cikke teszi lehetővé, melynek lehetőségét a Lizaboni Szerződés teremtette meg: „Saját alkotmányos követelményeivel összhangban a tagállamok bármelyike úgy határozhat, hogy kilép az Unióból.” 50. cikk (1) bekezdés

¹⁸ A képviseleti demokrácia elsősége miatt ebben a helyzetben a közvetlen demokrácia kevés szerepet kap, csupán a népkormány általi megkérdezése, a referendum fordul elő néha, a nép által kezdeményezett népszavazás egyáltalán nem ismert a szigetországban. Az Egyesült Királyságban nincs hatályban a népszavazásokat általánosságban szabályozó törvény, és írott

renitás elvéből következik, hogy a brit alkotmányos rendszerben a népszavazáson hozott döntésnek önmagában nincs kötőereje, hiszen a belső szuverenitás kizárólagos birtokosa a parlament. Így a kilépés jogi kötelezettséggé transzformálásához parlamenti döntésre volt szükség, és a többségi akaratnak megfelelően ezt a döntést a parlament meg is hozta. A törvényalkotási folyamat több hónapon keresztül tartott, végül 2017. március 16-án megszületett az European Union Notification of Withdrawal Act, amelyben a parlament felhatalmazta a miniszterelnököt, hogy értesítse az EU-t az ország kilépési szándékáról.¹⁹

4. A LEGFELSŐBB BÍRÓSÁG ELSŐ DÖNTÉSE

A Legfelsőbb Bíróság döntésének előzménye egy, Gina Miller²⁰ által kezdeményezett per volt, melyet az Európai Unióból való kilépésért felelős miniszter ellen indított meg. Az eljárás a Felsőbíróság előtt (High Court of Justice) folyt. A bíróságnak abban kellett döntenie, hogy az 50. cikk szerinti bejelentéshez a kormánynak szüksége van-e parlament jóváhagyására. A bíróság hatáskörét egyik fél sem kifogásolta. A Felsőbíróság áttekintette a királyi felségjoggal kapcsolatos precedenseket, valamint a kérdésben releváns törvényeket, különös tekintettel az ECA-ra. Megállapította, hogy a királyi előjog a külügyekre vonatkozik, az uniós tagság azonban a belső jogot érinti, amely a parlamenti törvényhozás körébe tartozik. A bíróság emellett megállapította, hogy az 50. cikk szerinti bejelentés visszafordíthatatlan és visszavonhatatlan, illetve nem tehető valamely feltételtől függővé sem, így a bejelentés jelentősége igen nagy. Emellett a kilépés hatással van a brit polgárok egyéni jogaira, ami az egyes egyéni jogok megszűnését jelentheti. Ezeket a törvény által biztosított jogokat pedig jogállamban a törvények alá rendelt kormánynak tiszteletben kell tartania. E körülményekre alapozva a bíróság megállapította, hogy a kormánynak nincs hatásköre az EU-ból való kilépési szándék bejelentésére.²¹ A kormány megtámadta a döntést, így a kérdésben a Legfelsőbb Bíróságnak kellett döntenie.

alkotmány híján e kérdéseket alaptörvény sem rendezi. Így a referendumoknak nincs általános érvényességi és eredményességi küszöbe. A parlament törvényben, esetről esetre rendel el referendumot, ekkor dönt a népszavazás kötelező erejéről és az érvényesség feltételéről. SZABÓ: i. m. 1–2. o.

¹⁹ BERTHA Csilla: A brexitről szóló népszavazást követő brit politikai kavalkád. In *KKI-elemzések*, E-2017/36. szám, 6. o.

²⁰ Gina Miller egy guyanai származású üzletasszony, aki aktív szerepet vállalt a brexittel kapcsolatos belső politikai és jogi vitákban, URL: <https://www.bbc.com/news/uk-politics-37861888> (utolsó elérés: 2020. augusztus 9.)

²¹ A döntés részleteit lásd: <https://www.judiciary.uk/judgments/r-miller-v-secretary-of-state-for-exiting-the-european-union/>

A Legfelsőbb Bíróság már a határozat elején egyértelművé tette, hogy nem tér ki annak értékelésére, hogy vajon mennyire volt bölcs döntés kilépés mellett szavazni, nem foglalkozik a kilépés feltételeivel, határidőkkel, intézkedésekkel, illetve az EU-val való kapcsolat jövőbeli részleteivel. A bíróság szerint ezek politikai kérdések, melyek a parlamentre, illetve a kormányra tartoznak.²²

A Legfelsőbb Bíróság hangsúlyozta döntésében a brit alkotmányosság alapelvét, a parlament szuverenitását, ahol az uralkodó a törvényhozó hatalmát kizárólag a parlamenten keresztül gyakorolhatja. Szemben a legtöbb állammal, az Egyesült Királyság nem rendelkezik írott alkotmánnyal, tehát nincs olyan dokumentum, mely a többi jogforrás fölött áll. A brit alkotmány egy hosszú folyamat eredménye, melynek forrásai közé tartoznak a törvények, különböző események, szokások, tudományos munkák, illetve a bírósági döntések is.²³ Az angol alkotmányos berendezkedés történetiségét illetően el kell mondani, hogy a szuverenitás eredetileg az uralkodóhoz kapcsolódott és hosszú folyamat eredménye volt, mire az uralkodó hatalmát fokozatosan felváltotta a parlamenti szuverenitás és a joguralom elve. A XX. század végén három jól elkülöníthető intézmény jött létre: a törvényhozás és annak két háza, a kormány (miniszterelnök és a miniszterek), illetve az igazságszolgáltatás (bírák). Ennek alapja többek között az 1688 és 1707 között megalkotott törvények, mint a Bill of Rights, az Act of Settlement vagy az Acts of Union.²⁴ Az igazságszolgáltatás függetlensége is ezekben a törvényekben nyert elismerést. A legtagabb értelemben az igazságszolgáltatás szerepe fenntartani és előmozdítani a jogállamiságot (Rule of Law), melynek lényege, hogy a bírák függetlenségüket megőrizve megállapítják és alkalmazzák a jogot minden egyes ügyben, ami eléjük kerül. A jog alapját elsősorban a törvények képezik, de vannak esetek, mikor a bírák is fejlesztik a jogot. Ez a common law. Azonban ez sem teszi lehetővé a bírák számára, hogy korlátlanul alkalmazzák, illetve fejlesszék a common law-t, hiszen e tevékenységnek is a törvényeken – Act of Parliament – kell alapulnia.²⁵ Ez teremti meg a parlament szuverenitását. A törvényalkotás Angliában a parlamenten keresztül gyakorolható. A jogalkotási folyamat kiindulópontja egy javaslat (Bill). A javaslat pedig kizárólag akkor válik törvénné, ha azt a parlament – gyakran módosításokkal – elfogadja. Általában mind a két ház, de nem minden esetben. A jogalkotási folyamat végén pedig az uralkodó formálisan jóváhagyja azt. Tehát a parlament a jogalkotás alapja.²⁶

A Korona közigazgatását azonban a végrehajtó hatalom gyakorolja. Habár ennek a jogosítványnak összhangban kell állnia a törvényalkotással és a common

²² Miller vs. Secretary of State for Exiting the European Union 4. o. 3. pont

²³ Miller vs. Secretary of State for Exiting the European Union 14. o. 4. pont

²⁴ Miller vs. Secretary of State for Exiting the European Union 14. o. 41. pont

²⁵ Miller vs. Secretary of State for Exiting the European Union 15. o. 42. pont

²⁶ Miller vs. Secretary of State for Exiting the European Union 15. o. 43. pont

law-val, máskülönben a kormány megváltoztathatná vagy meg is sérthetné a törvényeket, amit egyébként nem tehet meg. A kormány jogalkotási hatásköre ugyanis kizárólag törvényi felhatalmazáson alapulhat.²⁷

A fellebbezés fő kérdése tehát az volt, hogy a kormánynak van-e lehetősége változásokat előidézni a belső jogban azáltal, hogy hatásköröket gyakorol nemzetközi szinten. Ez alapvetően a brit alkotmányos rendszer két jellemző vonására vezethető vissza. Az egyik, hogy a brit kormánynak lehetősége van nemzetközi szerződésekhez csatlakozni, illetve azokból bármikor ki is léphet a parlament előzetes közreműködése nélkül. Ez a jogosultág elvileg magába foglalja azt is, hogy az Európai Unióból való kilépésért felelős miniszter visszavonja az EU-s csatlakozási szerződéseket. Az angol jogrendszer másik fő jellemzője, hogy a kormány hatáskörébe nem tartoznak olyan jogosítványok, melyek gyakorlása változásokat idézhetnek elő a belső jogban, kivéve akkor, ha erre törvényi felhatalmazást – mint az Act of Parliament – nem kap. E szabály pedig elviekben megakadályozza a kormányt abban, hogy a parlament felhatalmazása nélkül vonja vissza az EU-s szerződéseket.²⁸

A miniszter érvelése szerint a kormány fenti jogosítványa az EU-s szerződésekkel kapcsolatban is gyakorolható, így nincs szükség a parlament előzetes hozzájárulására a kilépéshez.²⁹

Nagy Britannia csatlakozása az Európai Gazdasági Közösséghez lehetővé tette, hogy az EU jogforrásai az angol jogrendszer részévé váljanak. Az EU-s jog nem csak belső jogforrássá vált, de precedenst is teremtett. Ez ellentétes lehet a parlamenti szuverenitás elméletével és gyakorlatával, viszont a parlamentnek bármikor lehetősége van hatálytalanítani az ECA-t.³⁰ Tehát mindaddig, amíg ECA hatályban marad, az EU joga független és kiemelkedő forrása marad a belső jognak.³¹ Ehhez kapcsolódik az is, hogy a parlament jogalkotási hatásköreinek egy részét átruházta az EU intézményeire, viszont ezt is bármikor jogosult visszavonni.³²

A kormány érvelése szerint az ECA nem zárja ki annak lehetőségét, hogy a kormány visszavonja az uniós szerződéseket, továbbá a kormány jogosult végrehajtani az EU jogforrásait.³³ Fontos azonban kiemelni egy alapvető különbséget: az, hogy az EU jogforrásainak módosításai milyen változásokat idéznek elő az Egyesült Királyság jogában, nem azonos azzal, hogy az EU-s szerződések visszavonása milyen hatással van a belső jogra. Kétségtelen, hogy az EU-ból való kiválás hatalmas változásokat idéz elő az Egyesült Királyság alkotmányos berendezke-

²⁷ Miller vs. Secretary of State for Exiting the European Union 15–16. o. 45–46. pont

²⁸ Miller vs. Secretary of State for Exiting the European Union 5. o. 5. pont

²⁹ Miller vs. Secretary of State for Exiting the European Union 12. o. 34. pont

³⁰ Miller vs. Secretary of State for Exiting the European Union 20–21. o. 60. pont

³¹ Miller vs. Secretary of State for Exiting the European Union 22. o. 65. pont

³² Miller vs. Secretary of State for Exiting the European Union 23–24. o. 67–68. pont

³³ Miller vs. Secretary of State for Exiting the European Union 26. o. 75. pont

désében azért, hogy az EU-s jog megszűnik a belső jog forrásaként létezni. Az angol alkotmányos rendszer pedig egyértelműen megköveteli, hogy ilyen jelentőségű változás kizárólag parlamenti jogalkotáson alapuljon.³⁴ Maga a tény, hogy az EU-ból való kiválás számos, a brit lakosságot megillető jogosultságot szüntet meg, szintén lehetetlenné teszi, hogy a kormány a parlament felhatalmazása nélkül vonja vissza az EU-s szerződéseket.³⁵ Habár az ECA elfogadásával egyidejűleg a parlamentnek lett volna lehetősége felhatalmazni a Kormányt az EU-ból való kilépésre parlamenti közreműködés nélkül, ezt egyértelműen nem tette meg.³⁶ A Legfelsőbb Bíróság döntése értelmében tehát a Kormány hatáskörén kívül esik az EU-s szerződések visszavonása a parlament előzetes jóváhagyása nélkül, melynek alapját az Act of Parliament képezi. A parlament viszont 2017. február 1-jén 384 szavazattal jóváhagyta a kormánynek a kilépési szándék bejelentését,³⁷ mely bejelentésre hivatalosan 2017. március 19-én kerül sor.³⁸

5. A LEGFELSŐBB BÍRÓSÁG MÁSODIK DÖNTÉSE

A 2019-es döntés távolabbi előzményei ott kezdődtek el, ahol a 2017-es döntés véget ért. A kilépési folyamat megindulását követően Theresa May célja az volt, hogy megállapodással lépjen ki az Európai Unióból. A 2017. június 8-án tartott választásokon azonban elveszítette a parlamenti többséget. Ennek következményeként a House of Commons háromszor utasította vissza a megállapodást, melynek eredménye az lett, hogy Theresa May 2019. június 7-én távozott a Konzervatív Párt éléről, július 24-én pedig a miniszterelnöki tisztségéről is lemondott. Ezt követően Boris Johnson alakított kormányt és ígéretet tett, hogy akár megállapodással, akár anélkül, de kivezeti az Egyesült Királyságot az EU-ból.

A fenti távolabbi eseményeken túl azonban a Legfelsőbb Bíróság döntésének közvetlen kiváltó oka a miniszterelnök 2019. augusztus 27-én vagy augusztus 28-án tett javaslata, melyben a parlament felfüggesztését kérte II. Erzsébet királynőtől. A kormányfő elhatározásának hivatalos indokolása szerint azért szükséges egy új parlamenti ülészakot kezdeni, mert a kormányzat be akarja jelenteni a leendő fontosabb reformokat, továbbá a döntésnek nincs köze a brexit október 31-i határidejéhez.

³⁴ Miller vs. Secretary of State for Exiting the European Union 26–28. o. 78–80. és 82. pont

³⁵ Miller vs. Secretary of State for Exiting the European Union 28. o. 83. pont

³⁶ Miller vs. Secretary of State for Exiting the European Union 30. o. 87. és 88. pont

³⁷ URL: <https://www.bbc.com/news/uk-politics-38833883> (utolsó elérés: 2020. augusztus 10.)

³⁸ URL: <https://www.gov.uk/government/publications/prime-ministers-letter-to-donald-tusk-triggering-article-50>

A fenti események hatására Gina Miller az igazságszolgáltatáshoz fordult és kezdeményezte a Felsőbíróságnál, hogy mondja ki miniszterelnök által tett javaslat törvénytelenységét.³⁹ Miller szerint van egy megoldhatatlan kapcsolat a parlamenti szuverenitás és a joguralom (Rule of Law) között, és függetlenül a miniszterelnök és a kormány parlament előtti politikai felelősségétől, a bíróság kötelezettsége érvényre juttatni a parlament szuverenitásának elvét akár a végrehajtó hatalommal szemben is. A bíróság a hatáskörének vizsgálata során rámutatott a végrehajtó hatalom döntéseinek politikai jellegére. E döntések politikai tartalmát illetően a bíróságok kijelölték az igazságszolgáltatás és a végrehajtó hatalom szétválasztását, ami a brit történeti alkotmány jellemzője. Ebben az összefüggésben a politikai döntések alapvető sajátossága az igazságügyi vagy jogi normák hiánya, amelyek alapján értékelni lehetne a végrehajtó hatalom döntéseinek vagy eljárásainak jogszerűségét. A Felsőbíróság tehát megállapította hatáskörének hiányát, melynek indokaként az eljárás tárgyát képező miniszterelnöki javaslat politikai jellegét jelölte meg.⁴⁰ Miller természetesen megtámadta a döntést, és az ügy a Legfelsőbb Bíróság elé került.

A Legfelsőbb Bíróság már az indokolás elején hangsúlyozta, hogy az előttük lévő ügy nem arról szól, az Egyesült Királyság mikor és hogyan lép ki az EU-ból. A kérdés az, hogy vajon a miniszterelnök 2019. augusztus 27-én vagy 28-án a királynőnek adott javaslata jogszerű volt-e, avagy sem.⁴¹ A kérdés azért volt rendkívül érdekes, mert mindez olyan körülmények között történt, amely példa nélküli volt az Egyesült Királyság történelmében és valószínűleg nem is lesz rá több precedens.

Az angol alkotmányos rendszerben a parlamenti ülések ülészakokra vannak osztva, melyek körülbelül egy évig tartanak. A parlament felfüggesztése az adott ülészak végét jelenti és a következő ülészak rövid idő leteltével kezdődik az uralkodó beszédével. Lényeges, hogy amíg a parlament nem ülészik, nincsenek viták, és szünetel a törvényalkotás is, továbbá a ház sem tudja megvitatni a kormány politikáját és egyik ház tagjai sem tudnak kérdéseket feltenni a minisztereknek. Azok a javaslatok, melyeket felfüggesztésig még nem fogadott el a parlament, semmiek lesznek, és az egész jogalkotási folyamatot újra kell kezdeni, miután újból összeült a parlament. A kormány viszont továbbra is működik, jogalkotási hatásköreit

³⁹ Miller az eljárást a miniszterelnök ellen indította meg annak ellenére, hogy a parlament felfüggesztéséről az uralkodó dönt(ött). Azonban az alkotmányos monarchiák parlamentáris kormányformájának alapvető jellemzője az uralkodó politikai felelősségének hiánya annak ellenére, hogy a végrehajtó hatalom a királynőt/királyt illeti meg. Az uralkodói cím betöltése ugyanis nem függ a parlament bizalmától. SZENTE Zoltán: *Bevezetés a parlamenti jogba*. Budapest, 2010, Atlantisz Könyvkiadó, 354. o.

⁴⁰ URL: <https://www.judiciary.uk/judgments/press-statement-gina-miller-v-the-prime-minister-others/>

⁴¹ Miller vs. The Prime Minister 3. o. 1. pont

gyakorolhatja. Lényeges, hogy a parlament nem dönthet a felfüggesztéséről. Erről kizárólag az uralkodó dönthet – a Privy Council tanácsának kikérését követően – a kormány javaslata alapján.⁴²

A Legfelsőbb Bíróság a kérdés vizsgálata előtt négy pontban fogalmazta meg az ügyvel kapcsolatos álláspontját. Először is, a parlament felfüggesztése a végrehajtó hatalom jogosítványai közé tartozik, melynek összhangban kell állni a brit alkotmányos gyakorlattal. A bíróság nem foglalkozott azzal a kérdéssel, hogy a királynő az alkotmányos szokások alapján kötve van-e a felfüggesztésre vonatkozó javaslathoz, az ügyben ugyanis a miniszterelnök alkotmányos felelősségét kellett vizsgálni. Másodszor, habár a bíróságok nem döntenek politikai kérdésekben, maga a tény, hogy egyes vitás kérdéseknek politikai természete van, még nem megfelelő indok arra, hogy a bíróság visszautasítsa azt, hogy az adott ügyvel foglalkozzon.⁴³ Tegyük hozzá, hogy az egyes ügyek politikai jellegére hivatkozással történő visszautasítása ellehetlenítheti a bíróságoknak a végrehajtó hatalom tevékenységével kapcsolatos kontrollszerepét, hiszen minden végrehajtó hatalom által hozott döntés politikai tartalommal (is) bír. Ez pedig a több évszázados angol alkotmányos rendszer egyik szabályát írná felül, miszerint a bíróságok is felügyeletet gyakorolnak a végrehajtó hatalom tevékenysége felett.

Az egyes döntések politikai tartalmával az USA Legfelsőbb Bírósága is foglalkozott a *Marbury v. Madison*-ügyben. Ítéletében a Legfelsőbb Bíróság rámutatott a miniszteri aktusok politikai és jogi jellegére. Ez alapján politikai döntés az a döntés, mellyel a miniszter az elnök akaratát hajtja végre, vagy diszkrecionális jogkörén alapul. E döntésekkel szemben nincs helye jogorvoslatnak. Amennyiben viszont a jog kötelezettséget ír elő, amely kötelezettségek gyakorlásán egyéni jogok alapulnak, van helye jogorvoslatnak.⁴⁴ Az USA Legfelsőbb Bírósága által kimunkált *political question doctrine* értelmében tehát már nem olyan egyértelmű a brit Legfelsőbb Bíróság érvelése hatáskörének megállapítása tekintetében. Hiszen a miniszterelnök javaslata, illetve a királynő döntése a parlament felfüggesztéséről nem feltétlenül érint egyéni jogokat. Azonban a két fórum gyakorlatát nem szabad azonosítani egymással. Észrevételem kizárólag a két állam jogrendszerének hasonlóságán alapul.

Harmadszor, az, hogy a miniszterelnök a parlament által felelősségre vonható, nem azt jelenti, hogy a bíróságoknak ne lenne semmilyen szerepe az adott ügyben. Ennek egyik indoka, hogy amíg a parlament fel van függesztve, nincs lehetősége arra, hogy a kormányfőt felelősségre vonja. Másrészt a bíróságok kötele-

⁴² Miller vs. The Prime Minister 3. o. 2–3. pont

⁴³ Miller vs. The Prime Minister 12. o. 31. pont

⁴⁴ ERDŐS Csaba: A bírói felülvizsgálat kialakulása az Egyesült Államokban. In SZENTE Zoltán (szerk.): *Applicatio est vita regulae – Nemzetközi jogesetek a parlamenti jog köréből*. Győr, 2013, Universitas-Győr, 19. o.

zettsége a jogalkalmazás, tekintet nélkül a miniszterelnök politikai felelősségére. Tehát pusztán a tény, hogy miniszterelnök a parlament által felelősségre vonható, nem jelenti azt, hogy ne lenne jogi felelőssége.⁴⁵

Negyedszer pedig, amennyiben a jogvita a bíróság által eldönthető, nem jelenti a hatalmi ágak elválasztásának megsértését, ugyanis a bíróság ezzel az alkotmányos szerepét tölti be. Valójában, mikor a bíróság megakadályozza, hogy a kormány törvénytelenül használja a felfüggesztés intézményét – meggátolva ezzel a parlament alkotmányos funkciójának betöltését –, biztosítja a hatalmi ágak megosztásának működését.⁴⁶

De vajon milyen alapvető szabályok alapján ítéltető meg a javaslat jogszerűsége? Habár az Egyesült Királyságnak nincs olyan dokumentuma, melyet „Alkotmánynak” hívnak, mégis rendelkezik alkotmánnyal. A brit alkotmány alapját képezik a törvények, a common law, a szokások és a gyakorlat. Így az brit jogrendszer rendkívül rugalmas, mely magába foglal számos elvet is, ami bírósági úton érvényesíthető. Tehát a bíróság feladata, hogy fenntartsa az alkotmányos értékeket és elveket. Ez magába foglalja azt is, hogy megakadályozza a kormányt hatásköreinek túllépésében. A bíróság így nem tud kibújni a felelősség alól, kizárólag azért, mert az előtte lévő úgy politikai természetű.⁴⁷

A jelen ügy szempontjából két alkotmányjogi alapelvet kell kiemelni. Az első a parlament szuverenitása. A törvények elfogadása a jog legfontosabb formája a brit jogrendszerben, melynek mindenki köteles engedelmessé válni – beleértve a kormányt is. A 17. század óta időről időre a bíróságok védik a parlament szuverenitását a végrehajtó hatalom esetleges fenyegetéseivel szemben, és demonstrálják a végrehajtó hatalom korlátait a parlamenti szuverenitás által.⁴⁸

A második alkotmányjogi alapelv a parlamentáris felelősségrevonás. A kormány parlamenti ellenőrzését tágan kell értelmezni. Lényegében minden olyan eljárásra kiterjed, amely a kormány tevékenységének az ellenőrzésére és felelősségre vonására terjed ki.⁴⁹ A kormány elszámoltatható a parlament által, melynek alapja képezi, hogy a ház tagjai kérdéseket intézhetnek a kormány tagjaihoz, akiket válaszadási kötelezettség terhel. A kormány tagjai továbbá kötelesek megjelenni a parlament bizottságai előtt, valamint a parlament vizsgálatot is kezdeményezhet. A parlamenti felelősségrevonás keretében a végrehajtó hatalom köteles jelentéseket tenni, megmagyarázhatja és megvédheti a kormányzati döntéseket, ezáltal a polgárok védve vannak az önkényes hatalomgyakorlástól.⁵⁰ Sőt, a westminsteri

⁴⁵ Miller vs. The Prime Minister 12–13. o. 33. pont

⁴⁶ Miller vs. The Prime Minister 13. o. 34. pont

⁴⁷ Miller vs. The Prime Minister 15. o. 39. pont

⁴⁸ Miller vs. The Prime Minister 16. o. 41. pont

⁴⁹ SZENTE: i. m. 343–344. o.

⁵⁰ Miller vs. The Prime Minister 17. o. 47. pont

kabinetkormányzásban a parlament ellenőrző funkciója lehetővé teszi, hogy a miniszterelnököt akár bizalmatlansági indítvány nélkül is megbuktassa.⁵¹

Fontos kiemelni azt is, hogy a parlament felfüggesztése önmagában nem törvénytelen aktus. Ez egy szokásos gyakorlat a brit alkotmányos rendszerben. A hangsúly azon van, hogy vajon milyen indokkal lehet hosszabb ideig felfüggeszteni a parlament működését, hiszen minél hosszabb ideig tart a felfüggesztés, annál kevesebb esélye van a parlamentnek a kormány felelősségre vonására. Tehát alapvető kérdés, hogy milyen hosszú az a törvényes időtartam, amíg a parlament képes arra, hogy betöltse alkotmányos funkcióját. Így a bíróságnak azt kellett megvizsgálni, hogy milyen alkotmányosan igazolható indok alapján javasolta a miniszterelnök a parlament felfüggesztését az uralkodónak.⁵²

A Legfelsőbb Bíróság határozott véleménye, hogy a miniszterelnök javaslata törvénytelen volt, így a miniszterelnök felelőssége megállapítható. A bíróságok ugyanis szabályozhatják a végrehajtó hatalom működésének terjedelmét, mégpedig azon törvényes standardok alapján, amit már fentebb bemutatunk. Ezek az alapvető szabályok meghatározzák a hatalom korlátait, valamint a végrehajtó hatalom és az alkotmányos alapelvek, vagyis a parlamenti szuverenitás, illetve a parlamenti felelősségrevonás közötti viszonyt.⁵³

A kormány álláspontja azonban az volt, hogy a Legfelsőbb Bíróság nem tudja megválaszolni az üggyel kapcsolatos kérdést, vagy pedig nem nyilváníthatja semmisnek a felfüggesztést, illetve annak következményeit. Ez ugyanis ellentétes lenne a Bill of Rights 9. cikkével,⁵⁴ az Act of the Parliament of England and Wales-szel, vagy a parlament tágabb értelemben vett privilégiumaival. Maga a felfüggesztés ugyanis egy parlamenti eljárás, amit nem vitathat és támadhat meg egyik bíróság sem.⁵⁵

A Legfelsőbb Bíróság azonban kifejtette, hogy döntése nem ellentétes sem a Bill of Rights 9. cikkével, sem egyéb parlamenti privilégiummal, ami a felfüggesztés érvényességét kérdőjelezné meg. A Legfelsőbb Bíróság ezt a következő logikai megközelítésre alapozta: ha maga a javaslat volt törvénytelen, vagyis a miniszterelnök nem kérhette volna a királynőtől a parlament felfüggesztését, akkor az semmis, és nem fűződik hozzá semmilyen joghatás. Ebből az következik, hogy

⁵¹ DUKÁN Ildikó – VARGA Aida: *Parlamenti Jog. Az országgyűlés működése, feladat- és hatáskörei, kapcsolódó intézmények*. Budapest, 2018, Országgyűlés Hivatala (felelős kiadó: Such György), 26. o.

⁵² Miller vs. The Prime Minister 18. o. 48–50. pont

⁵³ Miller vs. The Prime Minister 19. o. 52. pont

⁵⁴ A Bill of Rights hivatkozott rendelkezése nem teszi lehetővé, hogy a parlamenti beszédek, viták, illetve eljárások szabadságát bármelyik bíróság vagy egyéb nem parlamenti szerv felelősségre vonja, vagy megkérdőjelezze. URL: <https://www.legislation.gov.uk/aep/WillandMarSess2/1/2/introduction> (utolsó elérés: 2020. augusztus 14.)

⁵⁵ Miller vs. The Prime Minister 22. o. 63. pont

maga a parlament sem került felfüggesztésre. Arról viszont, hogy ennek milyen jogkövetkezményei vannak, már tényleg a parlamentnek kell döntenie, amelyre a bíróságnak valóban nincs ráhatása.⁵⁶ A Legfelsőbb Bíróság döntésével kapcsolatban egy paradoxonra kell felhívni a figyelmet: amint látható, a brit kormánynak a parlament felfüggesztésére irányuló törekvéseivel szemben a parlament tehetetlen volt, ami a parlamenti szuverenitás megkérdőjelezhetetlen(nek hitt) elvét egyértelműen megkérdőjelezte. A kialakult alkotmányos helyzet a brit jogrendszer és szokások több évszázados hagyományait tette próbára. Úgy tűnik, hogy a kormányzat politikai felelősségének őshazájában a brexit-folyamatok megakadályozták a parlamentet politikai kontrollfunkciójának teljesítésében. Ennek következménye pedig az lett, hogy a bíróságokra hárult az a feladat, melyet a parlamentnek kellett volna elvégezni. Úgy is megfogalmazhatjuk, hogy a jogi kontroll teljesítette a politikai kontroll funkcióit. Izgalmas kérdés az is, hogy ebben az esetben a jogi kontrollt végző bíróságok vajon politikai kontrollt gyakoroltak-e a kormányzat felett, vagy jogalkalmazóként kizárólag jogi megfontolások alapján és jogi kérdésekben döntöttek-e. Erre a kérdésre aligha adhatunk igenlő választ, hiszen a fent ismertetett döntésekből egyértelműen kiténik, hogy a bíróságok sem tekintették teljes mértékben jogi kérdésnek a vita tárgyává tett ügyeket. A bíróságok hatáskörének megállapításáról azonban már eltértek az egyes fórumok véleményei, hiszen egyik esetben a Felsőbíróság hatáskörének hiányát állapította meg (lásd Miller vs. The Prime Minister).

6. A LEGFELSŐBB BÍRÓSÁG MÁSODIK DÖNTÉSE UTÁNI ESEMÉNYEK

A felfüggesztés törvényteleniségének kimondása után a parlament tovább folytatta munkáját, és egy ellenzéki kezdeményezésű törvényjavaslattal – melyet a parlament el is fogadott – a kormányfőnek halasztást kell kérnie a britek EU-ból való kilépéséről, amennyiben a parlament nem fogadja el a brexit-megállapodást és a megállapodás nélküli brexitre sem ad felhatalmazást. Ez nem is történt meg, így a miniszterelnök előrehozott választásokat kezdeményezett, melyet a parlament október 29-én 438–20 arányban el is fogadott. Az előrehozott parlamenti választások időpontját 2019. december 12-re tűzték ki.⁵⁷ A választásokat követően, december 20-án pedig 358–234 arányban a parlament elfogadta a brexit-megállapodást, mely lehetővé tette, hogy a britek EU-s tagsága 2020. január 31-én megszűnjön.

⁵⁶ Miller vs. The Prime Minister 24. o., 69–70. o.

⁵⁷ URL: <https://www.portfolio.hu/unios-forrasok/20191030/eldolt-december-12-en-jon-a-brit-elorehozott-valasztas-405459> (utolsó elérés: 2020. augusztus 14.)

7. ZÁRÓGONDOLATOK

A brit alkotmányos rendszer sajátosságait kitűnően példázza a szigetország Legfelsőbb Bíróságának fent bemutatott két döntése. Az uralkodó szuverenitásának megdöntéséért folytatott több évszázados küzdelem eredményeként az angol jogrendszert alapjaiban meghatározó döntéshozatal központjává a parlament vált. Az Európai Unióból való kilépési folyamatot vezénylő kormány azonban kísérletet tett a parlament háttérbe szorítására, amely a parlamenti szuverenitás létjogosultságának megkérdőjelezését jelentette. Ezen alkotmányos konfliktusba avatkozott be a Legfelsőbb Bíróság, és határozataiban egyértelműen a parlament szupremáciájának elvére helyezkedett. Érdekes, hogy a brit legfelső bírói fórum – annak ellenére, hogy politikai ügyekben jellemzően nem szokott állást foglalni – egy alapvetően politikailag meghatározott kérdésben hozott egyértelmű döntést. Tette ezt annak ellenére, hogy határozataiban is kiemelte politikai semlegességét. Természetesen ez nem azt jelenti, hogy a fenti esetekben ne merültek volna fel jogi kérdések, hiszen a Legfelsőbb Bíróság eljárásnak és döntéseinek alapjául szolgáló két ügy az angol alkotmányos berendezkedést alapvetően meghatározza.

Összességében elmondható, hogy a brit parlament szuverenitása még a XXI. században is tartja magát, melyet az olyan kivételes – precedens nélküli – alkotmányos folyamatok sem tudnak kikezdeni, mint a brexit. Legalábbis erre eddig még nem került sor. A fentiek alapján elmondható, hogy a parlament a brexit-folyamatok cselekvő alanya volt, amihez azonban a Legfelsőbb Bíróság döntéseire is szükség volt.

FELHASZNÁLT IRODALOM

- BALÁZS Zoltán: A hatalommegosztás elméletének normatív alapjai. In *Working Papers in Political Science*, 2012/8. szám, 2. o.
- BERTHA Csilla: A brexitről szóló népszavazást követő brit politikai kavalkád. In *KKI-elemzések*, E-2017/36. szám, 6. o.
- BIHARI Mihály – POKOL Béla: *Politológia*. Budapest, 2009, Nemzeti Tankönyvkiadó, 499. o.
- DUKÁN Ildikó – VARGA Aida: *Parlamenti Jog. Az országgyűlés működése, feladat- és hatáskörei, kapcsolódó intézmények*. Budapest, 2018, Országgyűlés Hivatala (felelős kiadó: Such György), 26. o.
- ERDŐS Csaba: A bírói felülvizsgálat kialakulása az Egyesült Államokban. In SZENTE Zoltán (szerk.): *Applicatio est vita regulae – Nemzetközi jogesetek a parlamenti jog köréből*. Győr, 2013. Universitas-Győr, 19. o.
- ERDŐS Csaba: *Parlamenti autonómia. Aktustani elemzések az Országgyűlés jogállásáról és hatásköreiről*. Budapest, 2016, Gondolat Kiadó, 13. o.
- MEZEY Barna – SZENTE Zoltán: *Európai alkotmány- és parlamentarizmustörténet*. Budapest, 2003, Osiris Kiadó, 218. o.

- SZABÓ Zsolt: A parlament a Brexitben: cselekvő vagy szenvedő alany? In *Parlamenti Szemle*, 2016/2. szám, 1–2. o.
- SZANISZLÓ Krisztián: Államszervezeti fogalmak útvesztőjében Jogállamiság, népszuverenitás – egy lehetséges értelmezés. In *JURA*, 2017/2. szám, 423. o.
- SZILÁGYI Éva: Az Egyesült Királyság uniós politikájának dilemmái: integráció vagy elszigetelődés? In *EU working papers*, 2005/4. szám, 80. o.
- SZENTE Zoltán: *Bevezetés a parlamenti jogba*. Budapest, 2010, Atlantisz Könyvkiadó, 343–354. o.

A parlamenti fegyelmi jog új szabályai (2020)

Pálfi Edina

Széchenyi István Egyetem
Alkotmányjogi és Politikatudományi Tanszék
e-mail: palfiedina87@gmail.com

ABSZTRAKT

A 2019. november 12. napján benyújtott, az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény- (a továbbiakban: Ogytv.) módosítás nagy port kavart, a média a fegyelmi jogra vonatkozó szabályok módosításától volt hangos. A módosítás átalakította a fegyelmi jogi szabályok rendszerét, és több új elemet is bevezetett.

Az új szabályozásban megjelent, az eddig még Magyarországon nem ismert szankció a kitiltás, amely több alkotmányjogi kérdést is felvet. A módosítás a kitiltással egyidejűleg bevezette a megbízott útján történő szavazás intézményét. A kitiltott képviselő a módosítás szerint megbízhatja valamely képviselőtársát, hogy a kitiltás időtartama alatt tartott szavazások során a nevében eljárva és szándéka szerint helyette is szavazzon.

Kérdésként merült fel bennem, hogy mennyire vált hatalmi eszközzé a szankciók alkalmazása a kormányoldal kezében. Vajon milyen gyakran alkalmazzák a szankciókat ellenzéki képviselőknél és milyen gyakran többségi képviselőknél?

Ennek megválaszolására 2010-től megvizsgáltam az egyes ciklusokban kiszabott tiszteletdíj-csökkentéseket, melyeket ezúton ismertetek.

Kulcsszavak: *fegyelmi jog, szankciók, tiszteletdíj-csökkentés, mit mutatnak a számok*

1. A PARLAMENTI FEGYELMI JOG MEGHATÁROZÁSA

A parlamenti fegyelmi jog mind eszközeiben, mind céljaiban igen sajátos. „A parlamenti fegyelmi jog minden parlamentben ismert, célja, hogy az ügyrendek megóvásával a törvényhozás alkotmányos funkcióját védje, a benne szereplők (képviselők, hozzászólók stb.) és mások jogainak védelmét ellássa.”¹

A parlamenti fegyelmi jog elsősorban a parlamenti tagok képviselői minőségében tanúsított magatartására terjed ki, azonban az intézkedés a törvényhozó hatalom függetlenségének biztosítása érdekében szükségszerűen kiterjedhet a képviselő magánszférájára is. A parlamenti fegyelmi jog szankciói is eltérnek a

¹ Smuk Péter: *Alkotmányjog II. Államszervezet*. Győr, 2014, Universitas-Győr Nonprofit Kft., 45. o.

munkajogban alkalmazottaknál, azok enyhébbek.² „A parlamenti autonómia és a képviselő mentelmi joga miatt az Országgyűlés a különféle jogsértő (és házszabály-sértő) magatartások szankcionálását csak nagyon korlátozott mértékben engedheti át más szervezeteknek (rendőrség, bíróság). Mivel nincs lehetőség rendes bírósági jogorvoslatra sem, a fegyelmi jogok gyakorlása a parlament privilégiumának³ tekinthető.”⁴

A tárgyalásvezetési jogosítványokat általában az Országgyűlés elnöke gyakorolja, de bizonyos döntések meghozatala a parlament mint egész testület jogkörébe tartozik. A házelnök jogosítványai elsősorban rendreutasító, figyelemfelhívó jellegűek, de ő felelős a rendfenntartásért és bizonyos szankciók kiszabásáért. A parlamenti fegyelmi jog alatt tágabb értelemben „a képviselői kötelezettségek megszegése miatt anyagi (fegyelmi eljárási szabályok) rendelkezések összességét és alkalmazását foglalja magába.”⁵ Ezen kívül a fegyelmi jogra az egyedi mérlegelés a jellemző, hiszen lehetetlen lenne minden zavaró magatartást pontosan definiálni. A szabályokat egyrészt a szokásjog, másrészt a parlamenti etika, illem is meghatározza.

A parlamenti fegyelmi jogra továbbá még a fokozatosság elve jellemző, minden ismételt rendzavarás esetén egyre súlyosabb büntetések, szankciók következnek. Mindazonáltal minden képviselőtől elvárható, hogy a házszabályok rendelkezéseit betartsa. „Elmondható a fegyelmi jogról az is, hogy nem kizárólag a testület tekintélyét védi, hanem a másokat sértő, gyanúsító kifejezések használatát és az eldurvult hangnemet is tiltja. Ennek oka, hogy a képviselők parlamenti tevékenységüket illetően széles körű mentességgel rendelkeznek, és ha a külső személyek érdekeit vagy jogait megsértik, a felelősségre vonás lényegesen nehezebb vagy egyenesen kizárt. Ezért indokolt, hogy a házelnöknek legyenek eszközei a szólás-szabadsággal, beszédjoggal való visszaélés ellen.”⁶

2. A HAZAI SZABÁLYOZÁS ALKOTMÁNYOS ELVEI

Magyarországon a képviselők jogállásának alkotmányos alapjait az Alaptörvény tartalmazza: „az országgyűlési képviselőket a választópolgárok általános és egyenlő választójog alapján, közvetlen és titkos szavazással, a választók akaratának sza-

² Szente Zoltán: *Bevezetés a parlamenti jogba*. Budapest, 2020, Atlantisz Kiadó, 277. o.

³ A parlamenti privilégiumok biztosítják a plénum számára a függetlenséget, ezáltal a T. Ház tagjai olyan mentességeket kapnak, mint például, hogy kivonják őket a bírói hatalom hatáskörébe tartozó szabályok alól.

⁴ Szente Zoltán: *Bevezetés a parlamenti jogba*. Budapest, 2020, Atlantisz Kiadó, 277. o.

⁵ Wéber Krisztina: A parlamenti fegyelmi jog és a képviselői etikai kódex. In *Parlamenti ösztöndíjasok 2005/2006*. Budapest, 2007, Parlamenti Módszertani Iroda, 132. o.

⁶ Uo. 138. o.

bad kifejezését biztosító választáson, sarkalatos törvényben meghatározott módon választják.”⁷

Az országgyűlési képviselők véleménynyilvánítási szabadsága szintén alkotmányos alapokon nyugszik, az Alaptörvény biztosítja a képviselők szavazáshoz, törvénykezdeményezéshez, interpellációhoz és kérdéshez való jogát, továbbá a mentelmi jogát.⁸

A képviselői tevékenység alkotmányos korlátait Magyarországon az Alaptörvény 5. cikk (7) bekezdése a következőképpen rendezi: „Az Országgyűlés a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával elfogadott házszabályi rendelkezésekben állapítja meg működésének szabályait és tárgyalási rendjét. Az Országgyűlés zavartalan működésének biztosítása és méltóságának megőrzése érdekében az Országgyűlés elnöke a házszabályi rendelkezésekben meghatározott rendészeti és fegyelmi jogkört gyakorol.”

3. AZ OGYTV. 2020. FEBRUÁR 1. NAPJÁTÓL HATÁLYOS MÓDOSÍTÁSA

Magyarországon az Országgyűlés ülései többször botrányoktól voltak hangosak, főleg a 2010–2014-es ciklus volt kirívó időszak. Ekkor az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvényt (a továbbiakban: Ogytv.) módosították és több új elemet bevezettek (például a képviselői tiszteletdíj csökkentését) a renitens képviselők fegyelmezésére. Azonban ez nem hozta meg a kívánt eredményt: úgy tűnt, hogy a rendelkezésre álló szankciók nem elég szigorúak ahhoz, hogy a képviselőket hátráltassa az ülések zavarásában, a molinók használatában, a bekiabálások, obszcén kifejezések használatában.

Ezért szigorításhoz folyamodtak. 2019. november 12. napján kormánypárti képviselők benyújtották az Ogytv. módosítását célzó törvényjavaslatot. A törvényjavaslat címe: az Országgyűlés működését és a képviselők jogállását érintő egyes törvények módosításáról szóló 2019. évi CVIII. törvény.

A módosítás nagy port kavart, a média a fegyelmi jog szigorításától volt hangos. A törvényt az Országgyűlés a 2019. december 10-i ülésnapján elfogadta, 2020. február 1-től hatályos. Az Ogytv. módosítása átalakította a fegyelmi jogi szabályok rendszerét, a módosítás több új elemet is bevezetett jelentős szigorításokkal. A továbbiakban a törvénymódosítás hozta legfajszínűsőbb változásokat ismertetem.

⁷ Alaptörvény 2. cikk (1) bekezdés

⁸ Alaptörvény 5. cikk (6) bekezdés, 6. cikk (1) bekezdés, 7. cikk (1)–(2) bekezdés

3.1. Az ülés zavartalan lefolytatásának biztosítása

Az ülés zavartalan lefolytatásának biztosítása és az Ogy. tekintélyének megőrzése eddig kizárólag a házelnök feladata volt. A 2020. február 1. napjától hatályba lépett új szabályok szerint a házelnök mellett az ülés vezetésében közreműködő jegyzők is részt vesznek az Ogy. tekintélyének megőrzésében.

A módosítás ugyanis lehetőséget biztosít az ülést vezető elnök számára, hogy a tárgyalási rend fenntartásában történő közreműködésre felkérhessen más, az ülésteremben tartózkodó jegyzőt, alelnököt, illetve akár a háznagyot is.

Az általános kötelezettségén túl a jogellenes magatartás megszüntetésében történő személyes közreműködésre is felkérheti elsősorban az ülés vezetésében közreműködő, másodsorban az ülésteremben tartózkodó jegyzők bármelyikét, valamint az ülésteremben tartózkodó alelnököket, illetve a háznagyot is.

A módosítás a házszabályszerű működés helyreállítása érdekében az ülést vezető elnök felkérése nyomán tett intézkedések esetében – figyelemmel arra, hogy azok célja éppen a házszabályszerű működés helyreállítása – kimondja, hogy a tisztségviselővel szemben jogszerű intézkedése miatt nekik nem kell fegyelmi intézkedéstől tartaniuk.

3.2. Tiszteletdíj-csökkentésre vonatkozó szabályok

A fegyelmi jogba ütköző egyes súlyosabb cselekmények esetén a házelnök a képviselő tiszteletdíját a törvény előírása szerint csökkenti, mérlegelési jogköre a csökkentés mértékének meghatározására terjed ki a törvényi keretek között.

Az enyhébb súlyú cselekmények esetében a képviselő tiszteletdíja a törvénymódosítás előírása értelmében csak abban az esetben csökken, ha az ülést vezető elnök által alkalmazott rendreutasítás, illetve figyelmeztetés nem vezet eredményre.

A módosítás jelentősen megemelte az egyazon cselekmény miatt kiszabható tiszteletdíj-csökkentés maximumát:

- korábban az ülésvezetés közbeszólásokkal való zavarása nem járt anyagi szankcióval, a módosítást követően életbe lépett szabályok szerint egyhavi díjcsökkentést szabhatnak ki ezen magatartásra;
- az ülés méltóságát, tekintélyét sértő kifejezés alkalmazása vagy a tárgyalás, a vita vagy a szavazás erőszakmentes zavarása, illetve az ülés résztvevőjének az üléstermi jogai gyakorlásában zavarása (pl. az elnöki pulpitus 2018. december 12. napi elfoglalása) esetén korábban havi tiszteletdíj egyharmadában rögzített maximum most 2–4 havi összegre emelkedik;

- míg az ülés, a vita vagy a szavazás menetének akadályozása, vagy fizikai erőszak vagy azzal való fenyegetés esetén korábban egyhavi tiszteletdíjnyi büntetést szabtak ki, jelenleg ez minimum négy, legfeljebb hat havi büntetésre is emelkedhet.⁹

3.3. *Kitiltás*

A módosítás neuralgikus pontja az újonnan bevezetett szankció típus, a kitiltás. A korábbiakban ismert kizárás is megmaradt, amellé lépett még be a kitiltás.

Az eddig alkalmazott kizárás időtartama a magatartás súlyától függően az ülésnap hátralévő részére vagy az ülés teljes tartamára vonatkozott, a kizárt képviselő döntéshozatalban való részvételét azonban nem zárta ki, mivel a határozathozatok idejére az intézkedés hatálya alatt is visszatérhetett az ülésterembe.

A kitiltás jogkövetkezménye a kizáráshoz képest súlyosabb, mivel a kitiltott képviselő nemcsak az üléstermet, hanem az Országház, az Országgyűlés Irodaháza és az Országgyűlés Hivatalának elhelyezésére szolgáló épületek területét is köteles elhagyni, a kitiltás időtartama alatt azok területén nem tartózkodhat, illetve oda nem léphet be.

A kitiltás mértékét a törvény az ülést vezető elnök által azonnali hatállyal történő elrendelése esetén egységesen, minden esetben azonos időtartamban, tizenöt naptári napban határozza meg, mivel a magatartás súlyának pontos megítélése és a szankció mértékének ehhez igazodó meghatározása az ülésvezetési tevékenység ellátása közben nem lehetséges.¹⁰

A törvény lehetőséget ad azonban arra is, hogy a házelnök, az ülést vezető elnök vagy bármely képviselőcsoport vezetőjének írásbeli kezdeményezésre rendelje el a kitiltást¹¹ Ebben az esetben a kitiltás ideje sokkal hosszabb is lehet, az intézkedés mértéke nem egységes, hanem annak maximális mértékét a módosítás az egyes magatartások esetében külön-külön, az adott magatartás súlyához igazodva határozza meg.

A kitiltás időtartama ebben az esetben a törvényben meghatározott keretek között, mérlegeléstől függően rendelhető el, az Országgyűlés ülésrendjének sajátosságaira figyelemmel naptári napokban vagy ülésnapokban meghatározva az alábbiak szerint:

- az Országgyűlés tekintélyét, az ülés méltóságát sértő vagy illetlen kifejezést használó képviselő legfeljebb három ülésnapra vagy legfeljebb nyolc naptári napra,

⁹ Ogytv. 47. §

¹⁰ Ogytv. 49. § (4) bekezdés

¹¹ Ogytv. 47. § (2) bekezdés

- az Országgyűlés tekintélyét, az ülés méltóságát kirívóan sértő vagy megfélemlítő kifejezés használata esetén vagy az ülés, szavazás, vita menetét zavaró képviselőt legfeljebb hat ülésnapra vagy legfeljebb tizenöt naptári napra,
- a szavazás, a vita, az ülés menetét akadályozó képviselőt legfeljebb tizenkét ülésnapra vagy legfeljebb harminc naptári napra,
- a fizikai erőszak alkalmazásával közvetlenül fenyegető, fizikai erőszak alkalmazására közvetlenül felhívó vagy más kivezettetését akadályozó vagy fizikai erőszakot alkalmazó képviselő legfeljebb huszonnégy ülésnapra vagy legfeljebb hatvan naptári napra kitiltható.¹²

Itt látható az óriási különbség az eddig alkalmazható legsúlyosabb kizárás következményei és a kitiltás következményei között. Míg a kizárt képviselő maximum az ülés hátralévő részén nem vehetett részt, a módosítás következményeképpen a képviselőt az egész Országház területéről, akár hatvan naptári napra is ki lehet tiltani, mindemellett négy-hat havi tiszteletdíj csökkentést lehet vele szemben alkalmazni.

A kitiltott képviselő köteles önként elhagyni az üléstermet; amennyiben ennek nem tesz eleget, a vele szemben alkalmazandó tiszteletdíj-csökkentés mértékének az adott magatartásra meghatározott maximuma a kétszeresére emelkedik.

A kitiltás ráadásul rendkívül széles körben alkalmazható. A módosítás az enyhébb jogsértések kivételével, minden más jogsértés esetén megadja a házelnöknek azt a jogot, hogy a képviselőt kitiltsa, illetve ha önként nem tesz ennek eleget, akkor megkérszerezheti a tiszteletdíj-csökkentés mértékét. Ezek a szankciók párhuzamosan is alkalmazhatóak.

A módosítások által bevezetett, másik nagy port kavart újítása, hogy a törvény a kitiltással egyidejűleg bevezeti a megbízott útján történő szavazás intézményét, amelyre eddig – a bizottságokban történő ülésezésen kívül – nem volt példa. A szabályozás eltérő nyílt és titkos szavazás esetén. A kitiltott képviselő nyílt szavazás esetén a szavazati jogát csak megbízott útján gyakorolhatja az alábbiak szerint:

A képviselőcsoportozóhoz tartozó kitiltott képviselő a szavazati jogának gyakorlása érdekében a kitiltás teljes időtartamára a képviselőcsoport vezetője részére adhat képviseleti megbízást, amelyet a képviselőcsoport vezetője nem utasíthat vissza.¹³

A kitiltott független képviselő szavazati jogának gyakorlása érdekében kitiltása teljes időtartamára egy képviselő részére adhat képviseleti megbízást. A megbízásra felkért képviselő a megbízást nem köteles elfogadni, ellentétben a képviselőcsoport vezetőjével, aki köteles azt elfogadni. A törvény azt is kimondja, hogy a megbízást ellátó képviselő a kitiltott képviselő nevében és megbízása szerint gya-

¹² Ogytv. 47. § (2) bekezdés

¹³ Ogytv. 49/A. § (2) bekezdés

korolja a szavazati jogot, sőt a kitiltott képviselő és a megbízást ellátó képviselő előzetesen, írásbeli megállapodásban is rögzíthetik a kitiltott képviselő szavazati szándékát.¹⁴ A törvény arra is lehetőséget biztosít, hogy a kitiltott képviselő a gépi szavazást követő egy napon belül bejelentést tehet az Országgyűlés jegyzőinek, ha úgy ítéli meg, hogy a megbízott képviselő nem a szándéka szerint szavazott.¹⁵

A törvény a titkos szavazások esetében a kitiltott képviselők számára is lehetővé teszi a személyes joggyakorlást. A képviselő a titkos szavazások ideje alatt, képviselőtársaival egy időben, de a házelnök által kijelölt – az Országházban, az Országgyűlés Irodaházában, továbbá az Országgyűlés Hivatalának elhelyezésére szolgáló épületek területén található – helyiségben adhatja le szavazatát.¹⁶

A megbízott képviselő útján történő joggyakorlás Magyarországon eddig nem volt ismert: a legsúlyosabb, fizikai erőszakkal vagy azzal fenyegetve elkövetett cselekmények szankciói sem korlátozták a képviselők üléseken kívüli munkavégzését és – az adott ülésnapon túl – a képviselő szavazati jogát. Az új korlátozás nemcsak tartalmában jelent szigorúbb korlátozást, hanem az alkalmazhatóság körében is: a kitiltást az ülést akadályozó közbeszólások kivételével bármilyen jogsértésre lehet alkalmazni, míg az eddigi kizárását a törvény erőszakos vagy erőszakkal fenyegető jogsértésekre tartotta fenn.

3.4. A fentiek megfeleltethetősége

A fentieket értékelem a jelenleg hatályos szabályozás ismertetésével.

Magyarországon a képviselői jogállást meghatározó két alapelv a mandátum szabadsága és annak egyenlősége. Ezt a két alapelvet az Alaptörvény is deklarálja a következőképpen: „Az országgyűlési képviselők jogai és kötelezettségei egyenlők, tevékenységüket a köz érdekében végzik, e tekintetben nem utasíthatók.”¹⁷ Az egyenlő mandátum elve azt jelenti, hogy minden képviselőnek azonosak a jogai és a kötelezettségei. Az egyenlő mandátum elve elsősorban a demokrácia alkotmányos alapelvéből vezethető le, mivel a „demokratikus jogállamiság elidegeníthetetlen összetevője a politikai döntéshozatalban való egyenlő részvétel, a parlament esetében a demokratikusan megválasztott képviselők által. A demokratikus hatalomgyakorlás nélkülözhetetlen feltétele, hogy a társadalomban meglévő érdekek, értékek és nézetek nyílt versenyben mérressenek meg, s azonos esélyeik legyenek többségi véleménnyé, döntéssé válni.”¹⁸ A képviselői funkció lényege, hogy össze-

¹⁴ Ogytv. 49/A. § (5) bekezdés

¹⁵ Ogytv. 49/A. § (6) bekezdés

¹⁶ Ogytv. 49/A. § (7) bekezdés

¹⁷ Alaptörvény 4. cikk (1) bekezdés

¹⁸ Szente Zoltán: *Bevezetés a parlamenti jogba*, Budapest, 2010, Atlantisz Kiadó, 164. o.

tételében tükrözzék a társadalom politikai érdekeit, értékeit, ezáltal megjelenítve a nép akaratát.

Másrészt az egyenlő mandátum elve, a képviselők egyenlősége levezethető a választójogból, valamint a közhivatal-viselés jogából is. Amennyiben a képviselők között a jog különbséget tenne, sérülne a választójog egyenlőségének elve, ezzel pedig a választópolgárok között alkotmányellenesen tennénk különbséget. „Az érvelés e konstrukciója szerint tehát a politikai részvételi jogok egyenlősége mintegy áttevődik a képviselet tartalmára is, máskülönben az egyenlő választójog, illetve hivatalviselési jog kiüresedne, azaz illuzórikussá válna.”¹⁹

„A képviselők jogai és kötelezettségei attól függetlenül (is) egyenlők, hogy mandátumukat egyéni választókerületben vagy listáról nyerték-e el. Ugyancsak közömbös ezen elv tekintetében, hogy egy képviselő frakció tagja-e vagy független.”²⁰ „E formális jogegyenlőséget nem érinti a képviselői mandátum megszerzésnek módja sem. Így ebből a szempontból közömbös, hogy a megbízatás egyéni vagy listás választások eredményeként keletkezett.”²¹

A szabad mandátum lényege, hogy a képviselő tevékenységét szabadon, más személyek vagy csoportok befolyásától mentesen, csak a saját lelkiismeretére hagyatkozva, a köz érdekét szem előtt tartva végezze.²² Ha bármilyen külön érdekcsoport, „legyen az akár rendkívül széles körű vagy országos szervezettségű, döntése vagy utasítása kötné a képviselőt, nem lenne védhető az a fikció, mely szerint működése során az egész nép érdekeit tartja szem előtt, vagyis, hogy nemzeti érdekeket képvisel. Emellett sértené a választójog egyenlőségének elvét, ha a választójogosultak bizonyos körének egyes képviselőkre erősebb vagy közvetlenebb befolyása lenne, mint más választóknak.”²³ Meg kell említeni, hogy a képviselőcsoporthoz, frakcióhoz tartozás a képviselőcsoportok „előjogai” és juttatásai miatt előnyösebb, mint a független képviselőként végzett országgyűlési munka.²⁴

Ezek után kérdésként merül fel, hogy a módosítás alkalmazható-e az Alaptörvénynek megfelelően?

¹⁹ Szente Zoltán: *Bevezetés a parlamenti jogba*. Budapest, 2010, Atlantisz Kiadó, 165. o.

²⁰ ERDŐS Csaba: „Parlamenti képviselő” in JAKAB András – KÖNCZÖL Miklós – MENYHÁRD Attila – SÜLYOK Gábor (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia* (Alkotmányjog rovat, rovatszerkesztő: BODNÁR Eszter, JAKAB András). URL: <http://ijoten.hu/szocikk/parlamenti-kepviselo> (2019)

²¹ Szente Zoltán: *Bevezetés a parlamenti jogba*. Budapest, 2010, Atlantisz Kiadó, 166. o.

²² Részletesen lásd: Erdős Csaba: Az országgyűlési képviselők szabad mandátumának alapjai és az intézménnyel kapcsolatos legfontosabb kihívások. In *Parlamenti Szemle*, 2017/2. 5–24. o., illetve Erdős Csaba: A közérdek és a törvényhozó hatalom. In Lapsánszky András – Smuk Péter – Szigeti Péter: *Közérdek*. Budapest, 2017, Gondolat Kiadó, 287–311. o.

²³ Szente Zoltán: *Bevezetés a parlamenti jogba*. Budapest, 2010, Atlantisz Kiadó, 168. o.

²⁴ Smuk Péter: *Alkotmányjog II. Államszervezet*. Győr, 2014, Universitas-Győr Nonprofit Kft., 48. o.

Az imént idézve az Alaptörvény 4. cikk (1) bekezdését, továbbá a két alapelv ismeretében véleményem szerint a módosítással bevezetett meghatalmazással történő szavazás és a szavazati jog – alkotmányos alap nélküli – átruházása sérti a képviselői egyenlőséget, továbbá a szabad mandátum elvét, mely magában foglalja azt is, hogy a képviselő nem utasítható. A módosítás szerint a képviselőcsoport-hoz tartozó kitiltott képviselő kizárólag a képviselőcsoport vezetője részére adhat képviseleti megbízást, amelyet a képviselőcsoport vezetője köteles is elfogadni. A kitiltott képviselő a szavazati szándékát előre, írásban rögzítheti, a megbízott képviselő pedig a kitiltott képviselő „utasítása” szerint köteles szavazni. Ezek alapján a kitiltott képviselő a megbízással kvázi utasítást ad egy másik képviselőnek.

Más, gyakorlati szempontból azonban az Ogytv. módosításának indokolása kifejti, hogy: „A megállapodás olyan jogi dokumentum, amely kötelezi a megbízást ellátó képviselőt arra, hogy a szavazásokon a kitiltott képviselő előzetes iránymutatásainak megfelelően járjon el. A megállapodás a két képviselő között létrejött jogviszonyt szabályozza, így annak nem teljesítése politikai felelősség keretein belül értékelhető.”²⁵ Tehát jogi kötelező erőt nem társít a megbízáshoz, szankciókról nem rendelkezik. Ez a jogintézmény a szakirodalomban elismerten létező frakcióutasításhoz hasonló jogintézmény, melynek kodifikálását eddig kerülték a jogalkotók. A frakciótag automatikus frakcióvezető általi helyettesítése is a gyakorlat jogszabályi elismerését jelenti, tehát ezt a korábban már gyakorlatban alkalmazott, ám nem kodifikált szabályt vették alapul a képviselők szavazása esetén is.

Álláspontom szerint, ha megfelelő alkotmányos felhatalmazás, valamint eljárás mellett kerül sor a fegyelmi joghatóság gyakorlására, akkor alkotmányosan nem aggályos akár az ülésekről való kitiltás vagy a beszédjog megvonása sem. „A képviselői jogok ugyanis a parlamenti tagságból erednek, s nem személyhez fűződő alanyi jogosultságok. Azt is mondhatnánk, hogy azok olyan, meghatározott célra rendelt jogok, amelyek gyakorlására csak a házszabályban és a vonatkozó jogszabályokban megállapított körülmények között, illetve feltételekkel kerülhet sor. Ez viszont kellő alapot teremt arra, hogy a jogok gyakorlása követelményeinek megsértése miatt e jogok – ideiglenesen – korlátozást szenvedjenek – épp a képviselői jogok érvényesülési feltételeinek helyreállítása céljából.”²⁶ Ehhez kapcsolódóan az Alkotmánybíróság a 15/2019. (IV. 17.) számú határozatában kimondta, hogy „nem minősülnek viszont obstrukciónak azok a magatartások, amelyek jogszerűnek még formai értelemben sem nevezhetők. Ilyen magatartás esetén előállhat olyan jogellenes helyzet, amikor a rendeltetésszerű működés helyreállítása azonnali megoldást követel, de adott esetben sem a „rendes” eljárásra, sem pedig

²⁵ Ogytv. indokolás 49/A. §

²⁶ Szente Zoltán: A parlamenti fegyelmi jog és a képviselői etikai szabályok elvi alapjai és gyakorlati lehetőségei. Budapest, 2005. december, URL: <https://www.parlament.hu/biz38/mob/tan/szente.htm>

a fegyelmi-rendészeti jellegű intézkedésekre vonatkozó szabályokban arra nézve konkrét előírás nem található. Az ilyen helyzetek kezelésére irányuló magatartásokkal szemben is alkotmányos elvárás, hogy az ne járjon sem az észszerű és demokratikus működés elvének, sem pedig – az Alkotmánybíróság fent részletezett gyakorlatának megfelelően – a képviselői jogok, vagy lényeges eljárási szabályok sérelmével.”

Kérdésként merült fel, hogy a kitiltással okoznak-e torzításokat a képviselőben? A szavazásra adott megbízás megduplázza egy képviselő szavazati jogát? Ahogy fentebb már idéztem az egyenlőség elve az egyik alapelv, amely azt jelenti, hogy a képviselők azonos jogokkal rendelkeznek, illetve kötelességeik is azonosak.

Mi történik abban az esetben, ha a kitiltott képviselő nem bíz meg senkit a szavazással? A válasz egyszerű: semmi. Tekintettel arra, hogy a szabad mandátum, a köz képviselte miatt nem marad senki képviseletlenül.

4. MIT MUTATNAK A SZÁMOK?

Kérdésként merült fel bennem, hogy mennyire vált hatalmi eszközzé a szankciók alkalmazása a kormányoldal kezében. Vajon milyen gyakran alkalmazzák a szankciókat ellenzéki képviselőknél és milyen gyakran többségi képviselőknél?

Ennek megválaszolására 2010-től megvizsgáltam az egyes ciklusokban kiszabott tiszteletdíj-csökkentéseket.

A korábbi házszabály még nem ismerte a tiszteletdíj-csökkentés fogalmát, az az Ogytv. hatálybalépésével került bevezetésre. Az Ogytv. 2013. januári hatálybalépését követően azonban rendszeresen szankcionálták a képviselőket tiszteletdíj-csökkentéssel. A házelnöki döntésekben nevesített magatartás (amiért a képviselőt szankcionálták): az Országgyűlés tekintélyének megsértése vagy az Országgyűlés rendjének súlyos megsértése. E ciklusban a legtöbb büntetést azért szabták ki, mert a képviselő kirívóan sértő kifejezést használt a parlament ülésein.

A ciklus kirívó eseménye az elnöki pulpitus 2013 júniusában történt elfoglalása. Az új földtörvény megszavazásakor a Jobbik-frakció elfoglalta a házelnöki pulpust. Ezt a házelnök „közvetlen fizikai erőszakkal való fenyegető magatartás”-nak ítélte, és ezért az akkori legsúlyosabb büntetéssel, egyhavi tiszteletdíj-megvonással szankcionálta az akcióban részt vevő képviselőket.²⁷

A 2014 és 2018 tartó időszakban nem található a 2013. júniusi eseményhez hasonló akció, azonban előfordultak esetek, amikor pénzbírsággal szankcionáltak képviselőket. Ilyen például, amikor három képviselő előzetesen kezdeményezte szemléltetés engedélyezését, amelyet azonban elutasítottak. Az elutasítás ellenére a három képviselő az Országgyűlés 2017. március 6-i napi ülésnapján egy-egy ké-

²⁷ H/11659. számú iromány

pekkel és szöveggel ellátott plakátot emeltek magasba. Ezért a házelnök az Ogytv. 38/A § (1) és (2) bekezdésére²⁸ hivatkozva fejenként 100 000 Ft tiszteletdíj-csökkentéssel szankcionálta őket.²⁹

A ciklusban a 2017. április 10-i ülésnap volt még kirívó, amikor több képviselő egy-egy A/4 méretű táblát tartott fel a magasba, melyekből összeolvasva a köztársasági elnöknek címzett „Ne írd alá, János!” szöveg volt olvasható. Ezzel egyidőben további öt képviselő egy-egy „VÉTŐ” feliratú táblát tartott fel. A képviselőket hivatkozva az Ogytv. 38/A §-ára fejenként 50 000 és 100 000 Ft-ra büntették meg.³⁰

A ciklusban kiszabott legmagasabb tiszteletdíj-csökkentésre egy képviselő 2017. május 8-i ülésnapon tanúsított magatartása miatt került sor, melynek összege 747 878 Ft volt.³¹

A 2018-tól jelenleg is tartó ciklusban egy erős büntetéshullám és az összegek emelkedése figyelhető meg. Különösen nagy port kavaró eset volt az elnöki pulpitus 2018. december 12. napján történt elfoglalása, amikor az ellenzéki képviselők a Munka Törvénykönyvének módosítása ellen változatos eszközökkel tiltakoztak. Az országgyűlési képviselők elfoglalták a házelnöki emelvényt, ezzel megakadályozva, hogy az elnök feljusson a pulpitusra. Ezen kívül egyes képviselők papírcédulákat szórtak a kormánypárti képviselők padsorai fölé, valamint molinókat feszítettek ki.

Ezeket a magatartásokat a házelnök jellemzően három kategóriába sorolta:

- az Ogytv. 50. § (1) bekezdése alapján: a képviselő az Országgyűlés ülésén fizikai erőszakot alkalmaz;
- az Ogytv. 49. § (4) bekezdése alapján: a képviselő magatartásával az Országgyűlés tekintélyét, rendjét súlyosan sértő magatartást tanúsít;
- az Ogytv. 38/A. § (1) és (2) bekezdése alapján: az Országgyűlés ülésén tárgyi, képi szemléltetés nem alkalmazható, kivéve, ha előzetesen engedélyezik.

A 2-3. csoportba sorolt magatartásokért a képviselők jellemzően 300 000 Ft és 550 000 Ft közötti büntetést kaptak, míg az 1. csoportba sorolt magatartás miatt egymillió forint vagy akár azt meghaladó összegű büntetéseket kaptak. A legmagasabb büntetést két képviselő kapta, fejenként 1 782 000 Ft összegben.³² Az ekkor hatályban lévő szabályok szerint még egyhavi tiszteletdíjnál magasabb összegű tiszteletdíj-csökkentést nem szabhattak ki a képviselőkre, így vélhetően azért a két

²⁸ Az Országgyűlés ülésén tárgyi, képi szemléltetés nem alkalmazható, kivéve, ha azt a Házbizottság előzetesen engedélyezi.

²⁹ H/14778., H/14776., H/14774. számú iromány

³⁰ H/15874. számú iromány

³¹ Országgyűlés Hivatala Sajtóiroda adatszolgáltatása alapján

³² H/5181., H/5292. számú iromány

képviselőt büntették ilyen magas összeggel, mivel ők frakcióvezetőként magasabb bérrel rendelkeztek.

A ciklus híres-hírhedt esete még a 2019. október 21-i ülésnap, amikor egy ellenzéki képviselő a miniszterelnök napirend előtti felszólalása alatt „Muszáj hazudnia, mert túl sokat lopott” feliratú táblát tartott a miniszterelnök elé. Ezt a magatartást a házelnök „az Országgyűlés tekintélyét, rendjét súlyosan sértő magatartás”-nak minősítette és a képviselő tiszteletdíját 329 900 Ft-tal csökkentette. Az ugyanezen a napon történt ugyanezen tényállásért 9 kormánypárti képviselő tiszteletdíját csupán 50 000 Ft-tal csökkentették.³³

Ezt követően került sor az általam ismertetett, 2020. február 1. napjától hatályba lépett módosítások bevezetésére.

A módosítás hatálybalépésétől napjainkig két esetben került sor tiszteletdíj-csökkentésre: egy ellenzéki képviselő tiszteletdíja a 2020. február 17-i ülésnapon tanúsítottak alapján az Ogytv. 46/E. §-ára hivatkozással 1 979 400 Ft-tal csökkent.³⁴ Továbbá rekordbüntetésként emlegetik egy szintén ellenzéki képviselő 4 400 000 Ft-os tiszteletdíj-csökkentését. A képviselő az Országgyűlés 2020. október 13. napi plenáris ülésén egy zsák krumplival jelent meg, és a győztes kormánypártokat azzal vádolta, hogy krumpliosztással vásároltak szavazatokat. A házelnök a frakcióvezető akcióját az Országgyűlés tekintélyét, az ülés méltóságát kirívóan sértő cselekményként minősítette, ezért kéthavi tiszteletdíj-csökkentést szabott ki rá.³⁵

A számok alapján megállapítható, hogy ellenzéki képviselőket jellemzően nagyobb összeggel szankcionáltak, továbbá arra is volt példa, hogy ugyanazt a magatartást máshogy szankcionálták ellenzéki és kormánypárti képviselők esetében. Ezek a számok arra engednek következtetni, hogy a szabályozások célja az ellenzéki képviselők fellépésének megakadályozása. Továbbá megfigyelhető a tiszteletdíj-csökkentés, a kiszabott büntetések mértékének drasztikus emelkedése is.

5. ÖSSZEZÉS

A parlamenti munka zavartalanságát, a tárgyalási rend fenntartását, valamint a parlament belső működését a parlamenti fegyelmi jogon keresztül tudjuk szabályozni, mely a képviselőktől bizonyos magatartás tanúsítását, valamint bizonyos magatartásformák mellőzését kívánja meg.

Véleményem szerint a parlamenti fegyelmi jog szabályait úgy kell kialakítani, hogy az alkalmas legyen arra, hogy a képviselők az államot alkotó nép érdekeit megfelelően tudják képviselni, a képviselők ehhez szükséges jogai ne szenvedje-

³³ Országgyűlés Hivatala Sajtóiroda adatszolgáltatása alapján

³⁴ Uo.

³⁵ Uo.

nek csorbát, egyúttal biztosítva legyen az Országgyűlés tekintélyének megőrzése is, a parlament mint „politikai aréna” alkalmas legyen a különböző álláspontok megvitatására.

A fegyelmi jog szabályozása kétség kívül a parlamenti autonómia része, melynek célja az intézmény függetlenségének biztosítása, valamint a tárgyalási rend fenntartása a hatékony működés érdekében. Egy modern parlamentáris demokráciában a törvényhozásnak számos alkotmányos funkciója van, és az ellenzéknek nagyon fontos szerepe van abban, hogy ezen alkotmányos funkcióit a parlament képes legyen megfelelően biztosítani. Egy olyan helyzetben, amikor a kormány és a parlamenti többség a valóságban egységes politikai hatalmat alkot, nagyon nagy szükség van a parlamenti ellenzék jogosítványainak és lehetőségeinek védelmére. „Tekintettel arra, hogy a parlamenti többség abban érdekelt, hogy a kormány a helyén maradjon, a programját elvégezze, értelemszerűen arra törekszik, hogy az ellenzék szerepét és pozícióját csökkentse. Amennyiben ez a törekvés alacsony színvonalú politikai kultúrával, ugyanakkor alkalmas jogi eszközökkel párosul, komoly veszélye van annak, hogy a kormánytöbbség teljes mértékben ellehetetleníti az ellenzék hatékony működését, jogainak gyakorlását formálissá teszi. Ezért az ellenzéki képviselők jogának [...] kiemelt védelmet kell élveznie, még a képviselőket általánosan megillető védelmi szinthez képest is. A parlamenti fegyelmi eljárások kifejezetten alkalmasak arra, hogy megtorolják és elhallgattassák az ellenzék, főleg ha a kormány érveléséből kirajzolódó rendszert vesszük alapul.”³⁶

Az Alkotmánybíróság 15/2019. (IV. 17.) AB-határozatában kimondta, hogy „a parlamentáris demokrácia működésének, azaz a mindenkori országgyűlési többség általi közhatalom-gyakorlás legitimitásának az alapjai tehát egyrészt az Alaptörvénynek megfelelő választási szabályok, másrészt olyan törvényalkotási eljárási szabályok megléte, amelyek garanciális kereteket adnak ahhoz, hogy az országgyűlési képviselők tevékenységüket megfontoltan, a köz érdekében tudják végezni; harmadrészt pedig ezeknek a szabályoknak a tényleges betartása.”

A túlzott fegyelmi szankciókkal jelentős mértékben lehet korlátozni az ellenzéki képviselők jogait, vagy veszélyeztetni az anyagi biztonságukat, és ezen intézkedéseken keresztül önkorlátozásba kényszeríteni őket. Véleményem szerint fontos, hogy a parlamenti képviselői jogokat a parlamenti többség részéről megnyilvánuló szankciók ellen is hatékony védelemben részesítsük.

³⁶ Kazai Viktor Zoltán: Strasbourgi manifesztum a liberális demokrácia védelmében. A Karcsony- és a Szél-ügyek elemzése. *Fundamentum*, 2015. 2–3. szám. 98. o.

FELHASZNÁLT IRODALOM

Alaptörvény

Az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény

Kazai Viktor Zoltán: Strasbourgi manifesztum a liberális demokrácia védelmében. A Karcsony- és a Szél ügyek elemzése, *Fundamentum*, 2015. 2–3. szám.

Smuk Péter: *Alkotmányjog II. Államszervezet*. Győr, 2014, Universitas-Győr Nonprofit Kft.

Szente Zoltán: *Bevezetés a parlamenti jogba*. Budapest, 2020, Atlantisz Kiadó

Wéber Krisztina: A parlamenti fegyelmi jog és a képviselői etikai kódex. In *Parlamenti ösztöndíjasok 2005/2006*, Budapest, 2007, Parlamenti Módszertani Iroda

UNIÓS JOGI SZEKCIÓ



Minőségi jogalkotás az Európai Unió hosszú távú költségvetésében (2021–2027)

Kószó Richárd

Szegedi Tudományegyetem
Állam- és Jogtudományi Kar
Politológiai Tanszék
e-mail: koszorichard955@gmail.com

ABSZTRAKT

Az Európai Unió hétévente új költségvetést fogad el. A hosszú távú költségvetés vagy más néven többéves pénzügyi keret (MFF) célja, hogy a hét évre tervezett uniós programokat ne érintsék az évente változó költségvetés bizonytalanságai. A téma aktualitását az adja, hogy 2020-ban került sor az új költségvetés elfogadására. A 2021–2027-re vonatkozó költségvetés bemutatására az Európai Bizottság által 2015-ben megújított program, a minőségi jogalkotás keretében kerül sor.

A 2014–2019 között működő, Jean-Claude Juncker által vezetett Európai Bizottság célul tűzte ki az uniós jogalkotás és szakpolitikai döntéshozatal minőségének javítását, ezért megújította a minőségi jogalkotás fogalmát. A minőségi jogalkotás rendelkezései alapján a költségvetés elfogadásának folyamatába be kell vonni az Európai Unió polgárait.

A tanulmány célja annak bemutatása, hogyan valósul meg a minőségi jogalkotás a 2021–2027-es többéves pénzügyi keret megalkotásában, hogyan történik a polgárok érdekeit erőteljesebben megjelenítő költségvetés elfogadása.

Kulcsszavak: EU, jobb szabályozás, minőségi jogalkotás, polgárközeliség, többéves pénzügyi keret (MFF)

1. BEVEZETÉS

Az Európai Unió polgárai érdekeinek figyelembevételére az uniós polgárság¹ létrejöttét követően az uniós jogalkotás és szakpolitikai döntéshozatal területén a részvétel különböző formáinak biztosításával valósult meg.

¹ Az uniós polgárság intézményét a Maastrichti Szerződés vezette be 1992-ben, ezzel közvetlen közjogi kapcsolatot teremtett az Európai Unió és polgárai között.

Az Európai Bizottság 2015-től a minőségi jogalkotás megújításával fokozott figyelmet fordított arra, hogy a polgárok véleménye megjelenjen a jogalkotásban és a szakpolitikai döntéshozatalban a folyamat elejétől egészen a végéig. Ennek elérése érdekében az Európai Bizottság nyitottabb és átláthatóbb jogalkotást és a szakpolitikai döntéshozatalt vezetett be. Az évek során az érdekek nyilvánítása egyre több platformra terjedt ki, illetve a döntéshozatal ma már nem csak a polgárok, hanem a vállalkozások és egyéb érdekelt felek véleményének figyelembevételével történik. Ezért az Európai Bizottság a jogalkotás és a szakpolitikai döntéshozatal mindegyik szakaszában megvizsgálja azt, hogy várhatóan milyen hatása lesz az általa hozott intézkedéseknek, és ez alapján hozza meg döntését. A tanulmány rávilágít a minőségi jogalkotás szerepére, arra hogy az Európai Bizottság csak a minőségi jogalkotás alkalmazásával tud rugalmas, könnyen átlátható, mindenki számára érthető, egyszerű szabályokat alkotni, amelyek alkalmazkodnak a polgárok érdekeihez. Ezen elemek alkalmazása elengedhetetlen az Európai Unió hosszú távú költségvetésében, amely meghatározza az egyes szakpolitikákra szánt keretösszeget. Az Európai Bizottság a cél elérése érdekében olyan eszközöket hozott létre, amelyek hivatottak biztosítani a minőségi jogalkotás meglétét. Ilyen eszközök a konzultációk, a hatásvizsgálatok, az értékelések és a Szabályozói Ellenőrzési Testület.

A tanulmány célja annak bemutatása, hogy a minőségi jogalkotás fontosabb eszközei miként befolyásolták a többéves pénzügyi keret (MFF)² megalkotását, milyen eredményeket sikerült elérni az új jogalkotási eszközök alkalmazásával. Ha a minőségi jogalkotás megjelenik a jogalkotásban és a szakpolitikai döntéshozatalban, akkor meg kell jelennie a költségvetésben is. A tanulmány az Európai Bizottság 2021–2027-es időszakra vonatkozó hosszú távú költségvetési javaslata tárgyalási folyamatának vizsgálatával rávilágít arra, hogy az uniós döntések mára a polgárok érdekeit erőteljesebben képviselő döntéshozatal keretében zajlanak.

2. MINŐSÉGI JOGALKOTÁS ÉS HOSSZÚ TÁVÚ KÖLTSÉGVETÉS

2.1. A minőségi jogalkotás meghatározása, fejlődése, célkitűzései

A minőségi jogalkotás olyan interdiszciplináris megközelítést jelent a jogalkotás területén, amely a hosszú távú gazdasági és társadalmi célok elérését segíti elő a hatékony és könnyen alkalmazható jogszabályok nyilvános előkészítésével, azok elfogadásával és végrehajtásával. A meghatározásból eredően a minőségi jogal-

² Multiannual Financial Framework

kötés értelmezése kettős. Egyrésztől értelmezhető mint eljárás, másrésztől pedig mint a jogszabály minősége. A tanulmányban a minőségi jogalkotás mint eljárás kerül kifejtésre annak figyelembevételével, hogy az eljárás miként jelenik meg az Európai Unió hosszú távú költségvetésében.³

Már az 1990-es években voltak kísérletek a minőségi jogalkotás bevezetésére. Meghatározó mérföldkőnek számít az 1998 decemberében elfogadott Intézményközi megállapodás a közösségi jogszabályok szövegezésének minőségére vonatkozó közös iránymutatásokról,⁴ amely eredményeként tervezetek kerültek elfogadásra az EU joga szabályozásának minőségi fejlesztéséről. Ettől az évtől kezdve igyekeztek biztosítani a tervezetekben megfogalmazott minőségi jogalkotási vezérelvek alkalmazását. Ilyen vezérelvek voltak a közösségi jogalkotáshoz való könnyebb hozzáférés és a minőségibb szabályozás. Ezt követően felállították a Legal Servicet, amely bizottsági részlegek számára nyújtott képzéseket a jogi tervezetek egyszerűbb megfogalmazásának elérése érdekében.⁵ A következő mérföldkőnek a 2002-ben készített átfogó akcióterv⁶ tekinthető, amely a szabályozási környezet egyszerűsítésére és továbbfejlesztésére irányult. Új hatásvizsgálati rendszert hoztak létre a jobb minőségű jogalkotás garantálásának érdekében, amely integrálta az eddigi kezdeményezéseket.⁷

2005-ben egységes megközelítést dolgozott ki az Európai Bizottság az adminisztratív terhek mérésére. Az új megközelítés alapjául az EU Net Administrative Cost Model⁸ szolgált, amely az adminisztratív terhek számszerűsítésével segítette a Bizottság tevékenységét a hatásvizsgálat területén. A minőségi jogalkotás megjelent az újragondolt Lisszaboni Stratégiában (2002) is. Az Európai Unió *Better regulation* elnevezésű politikája az új stratégia céljaihoz is szorosan kapcsolódott,

³ DR. DRINÓCI TÍMEA: Minőségi jogalkotás és adminisztratív terhek csökkentése Európában. Budapest, 2010, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft, 21–22. o.

⁴ Intézményközi megállapodás a közösségi jogszabályok szövegezésének minőségére vonatkozó közös iránymutatásokról (1999/C 73/01)

⁵ A jogalkotási szövegek hivatalos kodifikációjának gyorsított munkamódszeréről szóló 1994. december 20-i intézményközi megállapodás értelmében jött létre.

⁶ COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES: Communication from the Commission Action plan „Simplifying and improving the regulatory environment”, Brussels, 05.06.2002, COM (2002) 278.

⁷ EURÓPAI BIZOTTSÁG: Összefoglaló az Európai Bizottság keretében folyó Better regulation munkálatokról 5. számú melléklet, 1. o. URL: <http://www.mkksz.org.hu/html/main/alkos-sunk/vitainspirator/0316/osszefoglalo.pdf>

⁸ Ez lehetővé tette, hogy az érintett vállalkozások egységesített költségadatokat generáljanak arról, hogy a jogszabályok betartása érdekében milyen mennyiségű erőforrást kell felhasználniuk. Ehhez folyamatosan működtetett és frissített adatbázis vált szükségessé.

a szabályozás hatékonyságának növelése és a gazdasági költségek minimalizálása céljával.⁹

A minőségi jogalkotás mint eljárás a 2014–2019 között működő, Jean-Claude Juncker által vezetett Európai Bizottság által került újra megreformálásra. A Bizottság célul tűzte ki az uniós jogalkotás és szakpolitikai döntéshozatal minőségének javítását, a minőségi jogalkotás folyamatán keresztül szorgalmazta a jogszabály előkészítés módszerének reformját. Mindezt azzal a céllal tette, hogy az Unió intézményei jobban szolgálják az Európai Unió polgárainak érdekeit.¹⁰

Mit biztosít a minőségi jogalkotás? A jogalkotás és a szakpolitikai döntéshozatal nyitottságát és átláthatóságát. A döntéshozatalban jelentős szerepet kapnak a polgárok és az érdekelt felek, akik a szakpolitikai döntéshozatalban kinyilváníthatják véleményüket a jogszabálytervezet létrejöttétől egészen a gyakorlati alkalmazásáig. Emellett az Európai Unió a korábnál jelentősebb figyelmet fordít a várható hatások felmérésére. Az Európai Bizottság átfogó tervező és elemző munkát végez, intézkedéseit a lehetséges hatások figyelembevételével hozza. Ugyanakkor célja, hogy a szabályozásból eredő lehető legkevesebb teher nehezedjen a vállalkozásokra, a közigazgatási intézményekre és a polgárokra, ezáltal elősegítve gyorsabb ügyintézést. A szabályozásoknak egyszerűbbeknek és kevésbé bürokratikusabbnak kell lenniük. Ez az egyszerűsítés létrejöhözhet új jogszabályok elfogadásával, valamint a régi jogszabályok módosításával vagy hatályon kívül helyezésével is.¹¹

Az Európai Bizottság a minőségi jogalkotás programjának újraindításakor a másik két intézmény, a Tanács és az Európai Parlament bevonását is fontosnak tartotta az intézkedések hatékonysága biztosítása érdekében.¹² Az Európai Bizottság 2015. május 19-én javaslatot¹³ terjesztett elő, amelyben meghatározta a minőségi jogalkotás eszközeit, alkalmazásukat és az intézmények közötti szorosabb együttműködést. 2016. április 13-án elfogadásra került a jogalkotás minőségének javításáról szóló megállapodás a három intézmény között. A *jobb szabályozásként* vagy *intelligens szabályozásként* is ismert intézményközi megállapodás célja volt,

⁹ EURÓPAI BIZOTTSÁG: Összefoglaló az Európai Bizottság keretében folyó Better regulation munkálatokról 5. számú melléklet, 1. URL: <http://www.mkksz.org.hu/html/main/alkossunk/vitainspirator/0316/osszefoglalo.pdf>

¹⁰ PETRÉTEI JÓZSEF: A minőségi jogalkotásról. In *Piacgazdaság – jogállam – jogalkotás*, 2006/2, 12. o.

¹¹ EURÓPAI BIZOTTSÁG: A minőségi jogalkotási program megvalósítása: jobb megoldások a jobb eredmények érdekében, Strasbourg, 2017. 10. 24, COM (2017) 651 végleges 1–18.

¹² Erre korábban is volt precedens. 1998. december 22. A közösségi jogszabályok szövegezésének minőségére vonatkozó közös iránymutatások, 2003. december 16. A jogalkotás minőségének javításáról szóló megállapodás

¹³ COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES: Proposal for an Interinstitutional Agreement on Better Regulation, Strasbourg, 19.05.2015., COM (2015) 216 final

hogy az uniós szakpolitikák és jogszabályok úgy érik el céljukat, hogy a lehető legminimálisabb költségeket és adminisztratív terheket jelentsék az Unió polgáira, vállalkozásaira nézve. A három intézmény kifejezte közös törekvését az együttműködés erősítésére, annak érdekében, hogy a jogalkotás minőségének javításával jobban szolgálhassák az uniós polgárok érdekeit.¹⁴

2.2. A minőségi jogalkotás elemei az Európai Unió 2021-27-es költségvetésében

Az EUMSZ 312. cikke alapján az Európai Unió hosszú távú költségvetése mindig legalább öt évre szól. Az elmúlt évek tapasztalata alapján viszont bevett gyakorlat a hét évre tervezés. A hosszú távú költségvetés határozza meg azt a maximum összeget, amelyet az EU az egyes szakpolitikákba beruházhat. A hosszú távú pénzügyi keret célja, hogy a költségvetést kiszámíthatóbbá, átláthatóbbá tegye, valamint hogy az évente változó költségvetés bizonytalanságainak ne legyenek kitéve a hosszabb távra tervezett programok. Az Európai Bizottság 2018. május 2-án terjesztette elő a 2021–2027-es időszakra vonatkozó hosszú távú költségvetésének javaslatát.¹⁵ Az EU teljes költségvetése 2021 és 2027 között 1824,3 milliárd euró, amelyből 750 milliárd euró alkotja a Next Generation EU eszközt, amely a Covid19-világjárványt követő újjáépítésben nyújt támogatásokat az országoknak. A teljes költségvetés jelentősebb része a hosszú távú költségvetési keret, összesen 1074,3 milliárd euró a 2021–2027-es időszakban. A Juncker vezette Bizottság egy modern, egyszerű, rugalmas többéves pénzügyi keretre vonatkozó javaslatcsomagot állított elő.¹⁶

Az új modern, egyszerű rugalmas költségvetés a következő minőségi elemeket foglalja magában:

Modern: Az új, 27 tagú Európai Uniónak alkalmazkodnia kell az új kihívásokhoz. A brexit hatásait figyelembe véve kell alakítani az új költségvetést. Tovább kell csökkenteni a bürokráciát. Egyszerűbb célokra van szükség és nagyobb hangsúlyt

¹⁴ Interinstitutional Agreement between the European Parliament, the Council of the European Union and the European Commission on Better Law-Making, HL L 123, 12.05.2016, 4. o.

¹⁵ A többéves pénzügyi keretre mindig az Európai Bizottság tesz javaslatot. A javaslat előterjesztését követően megkezdődnek a Tanácson belül az MFF csomaggal kapcsolatos munkák és a tárgyalási keret előkészítése. Elkészül a tervezet, amely olyan elemeket gyűjt össze, amelyek esetében szükséges az uniós tagországok vezetőinek politikai iránymutatása. Ezt követően az MFF rendeletet különleges jogalkotási eljárással kell elfogadni a Tanácson belül egyhangúlag az Európai Parlament egyetértésével. Ez azt jelenti, hogy a Tanács álláspontját a Parlament vagy jóváhagyja, vagy elutasítja, de módosításokat nem eszközölhet rajta.

¹⁶ COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES: The Multiannual Financial Framework for 2021–2027, Brussels, 02.05.2018, COM (2018) 321 final, 1–5.

kell fektetni a teljesítményre. Így könnyebb nyomon követni és mérni az eredményeket, és amennyiben szükséges, lehet változtatásokat végrehajtani.

Egyszerű: A költségvetés szerkezete leegyszerűsödik és egyre inkább összhangba kerül az Unió prioritásaival. A meglévő programok számát több mint egyharmadával csökkenteni kell, mivel túl sok program és eszköz között oszlanak meg a források,

Rugalmas: A múlt, különösen a 2015-ben lejátszódó migrációs- és menekültválság bebizonyította, hogy a 2014-2020 közötti hosszú távú költségvetés nem volt kellően rugalmas a gyors és hatékony fellépés területén. A rugalmasság elérhető a válságkezelési eszközök megerősítésével és egy tartalékkeret létrehozásával, amely bármely előre nem látható esemény bekövetkezése esetén alkalmazható lehet.¹⁷

Az Európai Bizottság az új költségvetésbe olyan elemeket épített be, amelyek megerősítették a minőségi jogalkotási programmal meghirdetett célokat, ezzel is elősegítve a polgárközeli Európa célkitűzését.

3. MINŐSÉGI JOGALKOTÁSI ESZKÖZÖK

3.1. A szakpolitikai döntéshozatal megnyitása

A Jean-Claude Juncker vezette Európai Bizottság a minőségi jogalkotás megújításával megnyitotta a szakpolitikai döntéshozatalban való részvétel lehetőségét az uniós polgárok és egyéb érdekelt felek számára. A Bizottság a minőségi jogalkotás területén számos olyan eszközt hozott létre, amellyel lehetőséget teremtett az érdekelt felek számára a szakpolitikai ciklusban való részvételre. Bevezetésre kerültek az Unió összes nyelvén elérhető nyilvános konzultációk, a hatásvizsgálatok és az értékelések. Fontos eleme volt a folyamatnak a „Have your say!”, vagyis az „Ossza meg velünk véleményét!” (2017)¹⁸ elnevezésű internetes portál létrehozása. Segítségével az érdekelt felek ismereteket szerezhetnek az Európai Bizottság szakpolitikai döntéshozatali tevékenységeit illetően, illetve kinyilváníthatják a jogszabálytervezetekhez kapcsolódóan véleményüket, észrevételeiket. Ezekkel az intézkedésekkel növekedett a szakpolitikai döntéshozatalba bevont érdekelt felek száma. Évente több mint 800 ezer látogató keresi fel ezt az internetes portált.¹⁹

¹⁷ COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES: The Multiannual Financial Framework for 2021–2027, Brussels, 02.05.2018, COM (2018) 321 final, 1–5

¹⁸ Lásd bővebben: <https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say>

¹⁹ EURÓPAI SZÁMVEVŐSZÉK 14/2019. sz. különjelentés: „Ossza meg velünk véleményét!”: Nyilvános konzultációi révén a Bizottság meg tudja szólaltatni a polgárokat, de tájékoztató tevékenysége kívánivalót hagy maga után. Luxembourg, 2019, 4–10. o.

Ezzel párhuzamosan a Bizottság létrehozta a „Szóljon hozzá a jogalkotáshoz” (2017)²⁰ című platformot is, ahol az érdekelt felek már meglévő jogszabályok kapcsán formálhattak véleményt. A fórum célja a meglévő szabályok javítása volt. Majd a weboldal feladatait a Jövőállásági platform (2019)²¹ vette át. Az új platform célkitűzéseiben megegyezik a 2017-es platformmal. Hangsúlyozza, hogy a jogszabályok célravezetőségét és hatékonyságát az új kihívásokhoz való megfelelésen keresztül kell vizsgálni. Ezen új kihívások közé tartozik a digitális átállás is.²²

A polgárok véleményének kinyilvánítását az Európai Unióról szóló szerződés 11. cikk (1) garantálja, miszerint: „Az intézmények a megfelelő eszközökkel biztosítják, hogy a polgárok és az érdekképviseleti szervezetek az Unió bármely tevékenységéről véleményt nyilváníthassanak, és azokat nyilvánosan megvitathassák.”²³

A másik jelentős dokumentum az Európai kormányzásról szóló fehér könyv (2001), amelyet a Bizottság 2001. július 25-én fogadott el annak érdekében, hogy a politikai döntéshozatal nyitottabb legyen, és amelybe be kell, hogy csatlakozzanak a polgárok is.²⁴

A Bizottság számos, a szakpolitikák javítását szolgáló jobb minőségű eszközei közül fontosnak tartom a főbb eszközök bemutatását és annak ismertetését, hogy az adott eszköz hogyan került alkalmazásra a költségvetés elfogadása során.

3.2. Konzultáció

Az Európai Bizottság 2002-ben, közleményt adott ki a nyilvános konzultációról,²⁵ amelyben a konzultációt a szükséges párbeszéd eszközeként jelölte meg. A nyilvános konzultációk során az Európai Bizottság arra kéri fel az érdekelt feleket és érdeklődőket, hogy egy új kezdeményezés kapcsán mondják el véleményüket. Az Európai Bizottság fontosnak tartja az érdekelt felek meghallgatását a szakpolitikák és a hozzájuk kapcsolódó jogszabályok tekintetében. A felmérés kiterjedhet az adott területen az uniós fellépés hatáskörére, kiemelt területeire és hozzáadott

²⁰ Lásd bővebben: <https://ec.europa.eu/info/law/contribute-law-making.hu>

²¹ Lásd bővebben: <https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/evaluating-and-improving-existing-laws/refit-making-eu-law-simpler-less-costly-and-future-proof/fit-future-platform-f4f.hu>

²² EURÓPAI BIZOTTSÁG: Célravezető és hatásos szabályozás program (REFIT): helyzetkép és kilátások. Brüsszel, 2014. 06. 18, COM (2014) 368 végleges, 1–5. o.

²³ Az Európai Unióról szóló szerződés 11. cikk (1). HL C 326, 2012. 10. 26.

²⁴ COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES: European Governance: A White Paper, Brussels, 25.07.2001, COM (2001) 428 final, 7.

²⁵ COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES: Towards a reinforced culture of consultation and dialogue - General principles and minimum standards for consultation of interested parties by the Commission, Brussels, 11.12.2002, COM (2002) 704 final

értékére, valamint a már bevezetett intézkedések és hatályban lévő jogszabályok kapcsán azok rövid és hosszú távú hatásaira és eredményességére.²⁶

Hogyan kapcsolódnak a konzultációk a költségvetéshez? A költségvetés minden egyes szakpolitikája kapcsán még az új költségvetési keret javaslatát megelőzően a Bizottság létrehoz egy konzultációs felületet. A nyilvános konzultáció ekkor az új uniós kezdeményezés hatáskörére, többletértékére és prioritásaira koncentrál. Később, amikor az uniós kezdeményezés – a költségvetés szakpolitikái – már végrehajtásra kerültek, akkor a Bizottság meghirdet egy újabb konzultációt, amely célja az értékelés. A beérkező válaszok alapján itt a Bizottság arról kap képet, hogyan működnek az intézkedések a gyakorlatban.²⁷

Az Európai Bizottság a 2021–2027-es időszakra szóló többéves pénzügyi keretről című közleményében (2018) kifejtette, hogy: „A javaslatok nyitott és inkluzív vita során születtek. A Bizottság figyelmesen meghallgatta az Európai Parlament, a tagállamok, a nemzeti parlamentek, az uniós finanszírozás kedvezményezettjei és más érdekelt felek álláspontját. A Bizottság az idei év elején nyilvános konzultációt tartott...”²⁸

A többéves pénzügyi keret szakpolitikáira irányuló konzultációk közül a kohéziós politikára irányuló konzultációt mutatom most be, mivel a kohéziós politika az egyik legmeghatározóbb szelete a költségvetés kiadási oldalának.²⁹ A konzultációt a kohézió területén működő Strukturális Alapokról az Európai Bizottság 2018. január 10. és 2019. március 9. között hirdette meg. Mivel ez egy nyilvános konzultáció volt, ezért az Európai Bizottság honlapján bárki kinyilváníthatta véleményét. A kérdőív az unió 23 hivatalos nyelvén állt rendelkezésre, amelyet mindenki ki tudott tölteni az anyanyelvén. A konzultáció célcsoportját azok a polgárok és szervezetek alkották, akik valamilyen tevékenységet folytatnak a kohéziós politika területén, vagy érdeklődnek iránta.³⁰

A konzultációban nagy számban vettek részt uniós polgárok és szervezetek is. A szervezetektől beérkező válaszok alapján megállapítható, hogy a legtöbb választ az olaszok küldték be (518), de nagy számban érkeztek még válaszok a németektől

²⁶ Uo. 4–6. o.

²⁷ EURÓPAI SZÁMVEVŐSZÉK 14/2019. sz. különjelentés: „Ossza meg velünk véleményét!”: Nyilvános konzultációi révén a Bizottság meg tudja szólaltatni a polgárokat, de tájékoztató tevékenysége kívánivalót hagy maga után. Luxembourg, 2019, 8. o.

²⁸ COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES: The Multiannual Financial Framework for 2021-2027, Brussels, 02.05.2018, COM (2018) 321 final, 1.

²⁹ A hosszú távú költségvetés kiadási oldalában az egyes uniós szakpolitikák jelennek meg. Jellemzően mezőgazdasági és vidékfejlesztési politika részesedése a legmagasabb, ezt követi a kohéziós politika.

³⁰ COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES: Factual summary of the public consultation on the EU long-term budget in the area of investments, research and innovation, SMEs and Single Market, Brussels, 2018, 1. URL: <https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/factual-summary-mff-consultation-investments-research-innovation.pdf>

(280), franciáktól (252) és lengyelektől (236) is. Az egyéni válaszok tekintetében szintén az olaszok jártak élen 436 beérkező válasszal, de ugyancsak kiemelendő a lengyelek tevékenysége, hiszen tőlük 338 válasz érkezett.³¹

A konzultációs kérdőív négy nyitott kérdést tartalmazott. Ebből három kérdéskör három téma köré összpontosult. A három kérdéskör területe: a kohéziós politika hozzáadott értéke a nemzeti politikákhoz, a kohéziós politika főbb célkitűzései, és a programok és alapok közötti szinergiák voltak. A negyedik nyitott kérdés általános jellegű volt, ahol a válaszadók saját véleményüket írhatták le. Az első kérdésre 2170 releváns válasz érkezett, a második kérdésre 1647, a harmadik kérdésre 1440, míg az utolsó kifejtős kérdésre 602.³²

Az EU hozzáadott értéke témakörben feltett kérdés válaszai alapján megállapítható, hogy a válaszadók körülbelül 76% úgy vélte, hogy nagy vagy meglehetősen nagymértékben képvisel az Unió kohéziós politikája hozzáadott értéket a nemzeti politikákhoz. Ezzel szemben a másik véglet, a kitöltők mindössze 2%-a mondta azt, hogy egyáltalán nem beszélhetünk hozzáadott értékről. A beérkező válaszokból kiderült az is, hogy a válaszadók mely a programok által finanszírozott három területet tartják fontosnak. Ezáltal az uniós intézmények is képet kaptak arról, hogy mely területeken lenne lényeges az uniós pénzek támogatási mechanizmusa a 2021–2027-es időszakban. Első helyen szerepeltek a regionális egyenlőtlenségek és egyes uniós régiók fejletlenségének csökkentése. Ezt a területet a válaszadók 87,5%-a tartotta fontosnak. Ezt követően a munkanélküliség csökkentését, a minőségi munkahelyek teremtését és a munkaerő mobilitásának támogatását említette a kitöltők 87%-a. Ezzel megegyező százalékkal a válaszadók 87%-a emelte ki a társadalmi befogadás előmozdítását és a szegénység elleni küzdelmet. Emellett fontos területe volt még a kérdőívnek az alapok és a programok közötti szinergia. A válaszadók többsége arra hívta fel a figyelmet, hogy az alapok egységesítése lenne javasolt, valamint a programok és az alapok közötti koordináció.³³

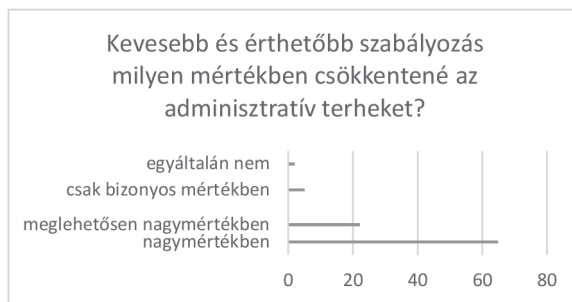
Az Európai Bizottság fel kívánta mérni azt is, hogy mit gondolnak a polgárok a kevesebb és érthetőbb szabályozás és az adminisztratív terhek kapcsolatáról. Ezt jól szemlélteti a következő ábra. (1. számú ábra.)³⁴

³¹ COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES: Support to public consultation on cohesion policy Final report, Brussels, 2018, 2. URL: https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/newsroom/pdf/public_consultation_cohesion_final_en.pdf

³² Uo. 7. o.

³³ EURÓPAI BIZOTTSÁG: Az Európai Parlament és Tanács rendelete az Regionális Fejlesztési Alapról és a Kohéziós Alapról, Strasbourg, 2018. 05. 29., COM (2018) 372 végleges, 4.

³⁴ COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES: Factual summary of the public consultation on the EU long-term budget in the area of investments, research and innovation, SMEs and Single Market, Brussels, 2018, 6. URL: <https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/factual-summary-mff-consultation-investments-research-innovation.pdf>



1. sz. ábra: Az adminisztratív terhek alakulása kevesebb és érthetőbb szabályozás esetén

Forrás: saját szerkesztés

Az 1. sz. ábra adatai alapján elmondható, hogy polgárok szerint a kevesebb és érthetőbb szabályozás nagymértékben csökkentené az adminisztrációs terheket.

A polgárok, vállalkozások és érdekelt felek egyszerűen nyilváníthaták véleményüket, amelyet az Európai Bizottság figyelembe tudott venni az Európai Unió 2021–2027 közötti időszakra vonatkozó többéves pénzügyi keretének megalkotásakor. E vonatkozásban a minőségi jogalkotás azon része, hogy a polgárok véleménye alapján az Unió jobban szolgálhassa érdekeiket, megvalósulhatott. Azonban ha a konzultációt kitöltők arányát vesszük figyelembe, akkor azt vehetjük észre, hogy Európa lakosságának még mindig csekély része nyilvánítja ki véleményét. Meglátásom szerint ennek az lehet az oka, hogy a Bizottság tájékoztató tevékenysége a konzultációkról még mindig csak egy szűk réteghez jut el.

3.3. Hatásvizsgálat

Az Európai Bizottság számos esetben készít megelőző hatásvizsgálatokat, amelyek a minőségi és koherens szakpolitikai döntéshozatal meghozását szolgálják. A hatásvizsgálatok hozzájárulnak a hatékony és eredményes szabályozási környezethez, valamint a fenntartható fejlődés európai stratégiájának következetesebb végrehajtásához. A hatásvizsgálat célja, hogy beazonosítsa a javasolt szakpolitikai intézkedések várható hatását, legyen az pozitív vagy negatív. A várható hatások ismeretében megalapozott döntéseket lehet hozni. Az Európai Bizottság COM (2002) 276 dokumentuma alapján 2003-ban létrehozta a megújult hatásvizsgálati rendszerét. Ettől az évtől kezdve fokozatosan vezette be a kötelező hatásvizsgálatok elvégzését minden főbb kezdeményezés esetében.³⁵

³⁵ COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES: Communication from the Commission on impact assessment, Brussels, 05.06.2002, COM (2002) 276 final, 2.

Ezeknek a vizsgálatoknak azért van jelentős szerepük, mert alátámasztják az uniós intézkedések szükségességét. A hatásvizsgálat eredménye biztosítja a gazdasági, társadalmi és környezeti hatások együttes mérlegelését. Az elkészült hatásvizsgálatok megküldésre kerülnek az Európai Parlament és a Tanács részére, így amikor ez a két intézmény a bizottsági javaslatokról folytat tanácskozást, akkor már megvitatják a hatásvizsgálatok eredményét is.³⁶

A hatásvizsgálat eredménye meghatározza az aktuális hét éves költségvetés kiadási forrásait. Az Európai Bizottság a 2021–2027-re tervezett költségvetési javaslatát is számos hatásvizsgálat alapozta meg. Pl. az uniós források nagyobb százaléka (65–85%) azon szakpolitikai célkitűzések³⁷ előmozdítására fog koncentrálni a 2021–2027-es időszakban, amelyek mind az értékelés, mind a hatásvizsgálat alapján egyértelműen a legmagasabb hozzáadott értékkel rendelkeznek, és a legnagyobb mértékben járulnak hozzá az uniós prioritásokhoz. A hatásvizsgálatok eredményeképpen a legmagasabb hozzáadott értékkel az Intelligensebb Európa és a Zöldebb karbonszegény Európa célkitűzések rendelkeznek. Így a hatásvizsgálatok alapján a Bizottság ezen területeken tervez több forrást biztosítani.³⁸

Ugyanakkor a hatásvizsgálatoknak nem csak a bizottsági javaslatokat megelőző időszakban van meghatározott szerepük. Jelentőségük a gyakorlati alkalmazás folyamán is fennáll, amikor a meghozott döntésről visszacsatolást adnak. A költségvetés kohéziós politikai területén már a Maastrichti Szerződés (1993) előírta, hogy a szakpolitika alakulásának nyomon követése érdekében az Európai Bizottságnak háromévente jelentést kell készíteni a gazdasági és társadalmi kohézió terén elért eredményekről. Ezeket a jelentéseket ma, az Európai Unió működéséről szóló szerződés (2012. évi egységes szerkezetbe foglalt változatának) 175. cikke garantálja. A szakpolitikát érintő vizsgálatok azonban nem csak az Európai Bizottság feladatát képzik. Vizsgálatokat végez a Régiók Bizottsága is, mely regionális és városi érdekeket képvisel azáltal, hogy véleményét az Európai Bizottság és a Tanács is köteles kikérni a jogszabálytervezeteknek a helyi és regionális önkormányzatokat, valamint a városokat érintő kérdéseiben. Az aktuális ügyekről alkotott több szintet képviselő véleményét állásfoglalások formájában juttatja kifejezésre. Hatásvizsgálati jelentés formájában vizsgálja a költségvetés egyes szakpolitikai helyi, illetve regionális hatásait.³⁹

³⁶ COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES: Better regulation: Taking stock and sustaining our summitment. Brussels, 15.04.2019, COM (2019) 156 végleges, 17–20.

³⁷ 2021–2027 között öt célkitűzés került meghatározásra: az Intelligensebb Európa, Zöldebb karbonszegény Európa, jobban összekapcsolt Európa, szociálisabb Európa, és polgárokhoz közelebb álló Európa.

³⁸ EURÓPAI BIZOTTSÁG: Bizottsági szolgálati munkadokumentum a hatásvizsgálat vezetői összefoglalója, Strasbourg, 2018. 05. 29., COM (2018) 238 végleges, 3.

³⁹ NYIKOS GYÖRGYI: *Kohéziós politika 2014–2020*. Budapest, 2017, Dialóg Campus Kiadó, 26. o.

A Régiók Bizottságának 2019. december 6-án a szabadkereskedelmi megállapodások végrehajtása területén végzett elemzésében jól kirajzolódik a többéves pénzügyi keretre vonatkozó véleménye. Üdvözölte Next Generation EU eszközeinek⁴⁰ megerősítését és a kohéziós politika számára elkülönített további forrásokat, amelyek a válság gazdasági hatásainak leküzdésére fordíthatók majd.⁴¹

3.4. Értékelés

Az értékelés a minőségi jogalkotás azon eszköze, amely lehetővé teszi annak ellenőrzését, hogy az európai jogszabályok és finanszírozási programok a tervezetnek megfelelően kerülnek-e megvalósításra. Az idő múlásával elavulhatnak a korábban jól megtervezett jogszabályok, adminisztratív terhet generálhatnak, de az is előfordulhat, hogy már nem valósítják meg célkitűzéseiket. Az értékelések ellenőrizhetővé teszik, hogy a jogszabályok és finanszírozási programok továbbra is relevánsak-e és még mindig megfelelnek a céljuknak. Az értékelés azonosítja a problémákat és azok okaikat, majd becsatornázódnak hatásvizsgálatokba, és végül a jobb eredményeket biztosító javaslatokba. Eredménye biztosítja az egyszerűsítéshez és a szükségtelen költségek felszámolásához szükséges bizonyítékokat, anélkül hogy veszélyeztetné szakpolitikai célkitűzéseket. Ma a jogszabályi felülvizsgálatokat alátámasztó hatásvizsgálatok körülbelül háromnegyedét kíséri értékelés.⁴²

Az értékelésen belül megkülönböztetünk előzetes (ex-ante), időközi (mid-term) és utólagos (ex-post) értékelést. A folyamatban lévő vagy már lezajlott beavatkozások esetében az a fontos, hogy vizsgált beavatkozás elérte-e a célját, vagy másképpen fogalmazva: volt-e hatása. Az értékelési tevékenység alkalmazása esetében nagy jelentősége van a beavatkozási logikának. Az értékelés logikájának középpontjában az áll, hogy egy beavatkozás kimenete és az előirányzott eredménye között fellelhető-e valamilyen kapcsolat. Az értékelési folyamat számos statisztikai és ökonometriai módszerrel dolgozik. Ilyen módszerek az ex post és ex ante előrejelzések, szakértői módszerek vagy a struktúra-feltáró módszer. A tevékenységet

⁴⁰ A 750 milliárd eurót magába foglaló eszközt azzal a céllal hozták létre a 2021–2027-es időszakra, hogy támogatást nyújtson a tagállamoknak a Covid19-világjárványt követő újjáépítésben.

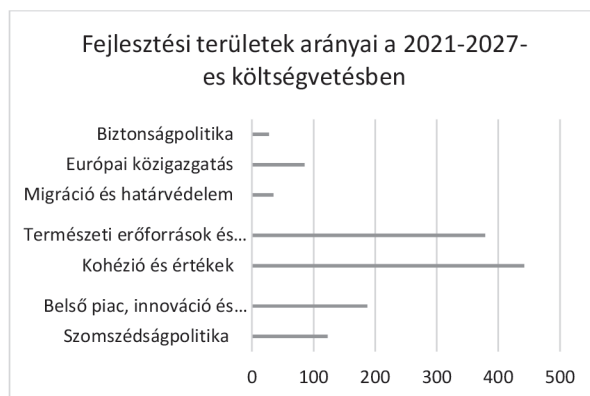
⁴¹ COMMITTEE OF THE REGIONS: Opinion on the Implementation of Free Trade Agreements, Brussels, 01.06.2020, 5.

⁴² EUROPAI BIZOTTSÁG: Minőségi jogalkotással javítani az eredményeken, Brüsszel, 2019. 05. 18., COM (2015) 215 végleges, 10. o.

rendszerint független külső értékelők végzik. Az értékelés irányulhat akár egy beavatkozásra, de irányulhat egy költségvetési programra, sőt egy stratégiára⁴³ is.⁴⁴

A költségvetés kiadási oldalán belül a kohéziós politika területén felülről felfelé haladva kerül beillesztésre az értékelés. Először a tagállamok vezetői döntést hoznak arról, hogy mekkora pénzösszeg irányul majd a szakpolitikára, vagyis megalkotják költségvetés keretét. Majd ez a pénzösszeg tagállami, regionális, végül pedig projekt szintű célkitűzésekben fog konkrét formát ölteni. A jól megfogalmazott és lehatárolt célkitűzések kiválóan szemléltethetik, hogy a projektek hogyan járulnak majd hozzá a gazdasági, társadalmi és területi fejlesztések célkitűzéseinek megvalósításához. Az értékelés nemcsak a célkitűzések meghatározásában segít, de azt is megmutatja, hogy a célkitűzések teljesítésre kerültek-e.⁴⁵

A 2021–2027-es költségvetésben az értékelések nyomán a biztonságpolitika, európai közigazgatás, migráció és határvédelem, természeti erőforrások és környezet, kohézió és értékek, belső piac, innováció és digitalizáció valamint a szomszédságpolitika célterületek kerültek meghatározásra (2. sz. ábra).



2. sz. ábra: Fejlesztési területek a 2021–2027-es költségvetésben

Forrás: saját szerkesztés

⁴³ Lásd EU 2020 stratégia

⁴⁴ NYIKOS GYÖRGY: *Kohéziós politika 2014–2020*. Budapest, 2017, Dialóg Campus Kiadó, 452. o.

⁴⁵ EURÓPAI BIZOTTSÁG: *A regionális politika értékelése: Nézetek és eredmények*. Luxembourg, 2010, Az Európai Unió Kiadóhivatala, 20. o.

3.5. Szabályozói Ellenőrzési Testület

A Testület 2015-ben jött létre a korábbi Hatásvizsgálati Testület⁴⁶ felváltására. Az új testület hét teljes munkaidős tagból áll, akik minden szakpolitikai döntéshozatali felelősség alól mentesek, és közülük hárman a Bizottságon kívülről kerültek felvételre. A Testület egyaránt végez hatásvizsgálatokat és vizsgálja a jelentősebb értékelések minőségét.⁴⁷

A hatásvizsgálatok minőségének kritikus és alapos áttekintése, valamint a szükséges javítások előmozdítása révén a Testület kulcsfontosságú szerepet játszik az Európai Bizottság szakpolitikai döntéshozatalában. A feltárt alátámasztó bizonyítékok tárgyilagosságára és hitelességére törekszik. Nagyon kevés eset van, amikor a Bizottság továbbviszi az adott kezdeményezést annak ellenére, hogy a Testület nem alkotott pozitív véleményt a mögöttes hatásvizsgálat megfelelőségéről.⁴⁸

A Testület munkája során „pozitív”, „fenntartásokkal pozitív” vagy „negatív” véleményt adhat a hatásvizsgálatokról. Ahhoz, hogy a Bizottság elfogadásra tartszthessen elő egy hatásvizsgálattal kísért kezdeményezést, a Testületnek „pozitív” vagy „fenntartásokkal pozitív” véleményt kell kiadnia. „Negatív” vélemény esetén a jelentéstervezetet felül kell vizsgálni és újra be kell nyújtani a Testületnek. Ha a Testület a hatásvizsgálatról két alkalommal is negatív véleményt fogalmaz meg, csak az intézményközi kapcsolatokért és a tervezésért felelős alelnök nyújthatja be a kezdeményezést a biztosi testületnek annak eldöntésére, hogy mi legyen a kezdeményezés további sorsa. A Testület véleménye és a hatásvizsgálat – kísértő dokumentumként – a Bizottság teljes politikai döntéshozatali folyamatán végighalad a kezdeményezés-tervezettel együtt.⁴⁹

A Szabályozói Ellenőrzési Testület 2018. évi jelentése foglalkozik a 2021–2027-es költségvetés kapcsán a Strukturális Alpokkal is.⁵⁰

A következő ábra mutatja be a Szabályozói Ellenőrzési Testület Strukturális Alapokkal kapcsolatos véleményét (3. számú ábra).

⁴⁶ Lásd: IP/14/2761.

⁴⁷ EURÓPAI BIZOTTSÁG: Minőségi jogalkotással javítani az eredményeken. Brüsszel, 2019. május 18., COM (2015) 215 végleges, 6. o.

⁴⁸ COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES: Communication to the Commission: Regulatory Scrutiny Board Mission, tasks and staff, Strasbourg, 19.05.2015, C (2015) 3262 final, 2.

⁴⁹ Uo. 2–3. o.

⁵⁰ EURÓPAI BIZOTTSÁG: Az Európai Parlament és Tanács rendelete az Regionális Fejlesztési Alapról és a Kohéziós Alapról, Strasbourg, 2018. május 29., COM (2018) 372 végleges, 6. o.

<i>Pozitív vélemény:</i>	<i>Pozitív vélemény fenntartásokkal:</i>	<i>Negatív vélemény:</i>
Belső Biztonsági Alap	Európai Szociális Alap+	Európai Regionális Fejlesztési Alap
Európai Tengerügyi és Halászati Alap		Kohéziós Alap

3. sz. ábra: A Szabályozói Ellenőrzési Testület Strukturális Alapokkal kapcsolatos véleménye

Forrás: saját szerkesztés

A Testület 2018. évi jelentése szerint az Európai Regionális Fejlesztési Alap és Kohéziós Alap esetén nincs kellően figyelembe véve az, hogy a két alap finanszírozási kapacitásainak csökkentése milyen következményekkel jár. Nyitott kérdés maradt, hogy a megváltozott célkitűzések és elosztási kritériumok hogyan terelnek más irányba a programot. A rájuk vonatkozó hatásvizsgálati jelentés nem térképezi fel azt, hogy milyen következményeket fognak eredményezni a végrehajtási mechanizmusok változásai. A Szabályozói Ellenőrzési Testület ily módon jelezte az Európai Unió intézményeinek, hogy szükség van még változtatásokra. Mindez jól szemlélteti azt, hogy a Szabályozói Ellenőrzési Testület is számos tevékenységet végzett az Európai Unió 2021–2027-es költségvetésének megalkotásában annak érdekében, hogy garantálja a minőségi jogalkotás megvalósulását.⁵¹

4. KÖVETKEZTETÉSEK

Az Európai Bizottság olyan költségvetési javaslatot terjesztett elő, amely már beépítette a minőségi jogalkotás számos elemét. Ilyen új elemek a modernitás, az egyszerűség és a rugalmasság. A tanulmány rávilágít arra, hogy az ezekkel az ismérvekkel rendelkező költségvetés a polgárközeliség megvalósítását szolgálja.

A minőségi jogalkotás rendelkezései alapján a költségvetés elfogadásának folyamatába be kell vonni az Európai Unió polgárait. Kutatásom során arra az eredményre jutottam, hogy az Unió polgárai kinyilváníthatják a 2021–2027-es többéves pénzügyi kerettel kapcsolatos véleményüket. Ezáltal a polgárok érdekeit erőteljesebben megjelenítő költségvetés jöhetett létre.

Ugyanakkor az Európai Bizottság konzultációkkal kapcsolatos tájékoztató tevékenysége még nem elég hatékony. Ezen a téren további intézkedések szükségesek. Véleményem szerint több felületen kellene tájékoztatni az uniós polgárokat a meghirdetett konzultációk témájáról és a kitöltés időintervallumáról. Ezen túl egyszerűsíteni kellene a konzultációs platformot, hogy az felhasználóbarátabb legyen.

⁵¹ Uo. 6. o.

A minőségi jogalkotás fontosabb eszközei a konzultáció, a hatásvizsgálat, az értékelés és a Szabályozói Ellenőrzési Testület az évek során folyamatos fejlődésen mentek keresztül, és szerepük egyre erősödött a minőségi jogalkotási eljárásában. Ezek az eszközök biztosították a minőségi jogalkotási eljárás meglétét az Európai Unió 2021–2027-es költségvetésében is.

A konzultáció szerepe kiemelkedő volt, az új költségvetési keret javaslatát megelőzően a Bizottság konzultációs felületeket hozott létre a költségvetés szakpolitikáinak feltérképezése céljából. A nyilvános konzultációk az új uniós kezdeményezések hatáskörére, azok többletértékére és prioritásaira koncentráltak. A kohéziós politika témakörében meghirdetett konzultáció rámutatott arra, hogy az uniós források nagyobb százalékát az uniós régiók fejletlenségének csökkentésére, a munkanélküliség leküzdésére, a munkaerő mobilitásának támogatására és a szegénység elleni küzdelemre kell fordítani.

A hatásvizsgálatok nagymértékben jelentek meg az Európai Unió 2021–2027-es költségvetésében, hiszen az Európai Bizottság költségvetési javaslatát számos hatásvizsgálat alapozta meg. Pl. az uniós források nagyobb százaléka (65–85%) azon szakpolitikai célkitűzések előmozdítására koncentrált, amelyek mind az értékelés és a mind hatásvizsgálat alapján egyértelműen a legmagasabb hozzáadott értékkel rendelkeznek, és a legnagyobb mértékben járulnak hozzá az uniós prioritásokhoz. A hatásvizsgálatok eredményeképpen a legmagasabb hozzáadott értékkel az *Intelligensebb Európa* és a *Zöldebb, karbonszegény Európa* célkitűzések rendelkeznek. Így a Bizottság ezen területekmentén osztja el a források nagyobb százalékát.

A tanulmány rávilágít az értékelés jelentőségére. Az elvégzett előzetes értékelések feladata a célkitűzések meghatározása. A jól megfogalmazott és lehatárolt célkitűzések kiválóan szemléltethetik, hogy a projektek hogyan fognak hozzájárulni a gazdasági, társadalmi és területi fejlesztések célkitűzéseinek megvalósításához. A 2021–2027-es költségvetésben az értékelések nyomán a biztonságpolitika, az európai közigazgatás, a migráció és a határvédelem, a természeti erőforrások és a környezet, a kohézió és az értékek, a belső piac, az innováció és digitalizáció, valamint a szomszédságpolitika célterületei kerültek meghatározásra.

A Szabályozói Ellenőrzési Testület az Európai Regionális Fejlesztési Alappal és a Kohéziós Alappal kapcsolatban negatív véleményt fogalmazott meg, mivel nem volt figyelembe véve, hogy a két alap finanszírozási kapacitásainak csökkentése milyen következményekkel fog járni. Emellett nem került kifejtésre, hogy a megváltozott célkitűzések és elosztási kritériumok hogyan terelnék más irányba a programot. A rájuk vonatkozó hatásvizsgálati jelentés pedig nem vizsgálta meg, hogy a végrehajtási mechanizmusok változásai milyen következményeket fognak eredményezni. A Testület ezzel jelezte, hogy szabályozásuk minőségén még változtatásokat kell végrehajtani. Ezek alapján elmondható, hogy a minőségi jogalkotás eszközei hozzájárultak egy „minőségi 2021–2027-es költségvetés” megalkotásához.

A minőségi jogalkotás további hatékony alkalmazása szükséges ahhoz, hogy az Ursula von der Leyen vezette Európai Bizottság működése alatt a minőségi jogalkotási elemek tovább fejlődjenek, és a hosszú távú költségvetés megvalósítása hozzájáruljon a polgárokélete Európa megerősítéséhez.

FELHASZNÁLT IRODALOM

- DR. DRINÓCZI TÍMEA: Minőségi jogalkotás és adminisztratív terhek csökkentése Európában. Budapest, 2010, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft.,
- EURÓPAI BIZOTTSÁG: A regionális politika értékelése: Nézetek és eredmények. Luxembourg, 2010, Az Európai Unió Kiadóhivatala
- NYIKOS GYÖRGYI: Kohéziós politika 2014–2020, Budapest, 2017, Dialóg Campus Kiadó
- PETRÉTEI JÓZSEF: A minőségi jogalkotásról. In *Piacgazdaság – jogállam – jogalkotás*, 2006/2.
- Az Európai Unió dokumentumai:*
Az Európai Unióról szóló szerződés 11. cikk (1). HL C 326, 2012. október 26.
- COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES: Better regulation: Taking stock and sustaining our summit. Brussels, 15.04.2019, COM (2019) 156 final.
- COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES: Communication from the Commission on impact assessment, Brussels, 05.06.2002, COM (2002) 276 final.
- COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES: Communication to the Commission: Regulatory Scrutiny Board Mission, tasks and staff. Strasbourg, 19.05.2015, C (2015) 3262 final.
- COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES: European Governance: A White Paper, Brussels, 25.07.2001, COM (2001) 428 final.
- COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES: The Multiannual Financial Framework for 2021–2027, Brussels, 02.05.2018, COM (2018) 321 final.
- COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES: Towards a reinforced culture of consultation and dialogue – General principles and minimum standards for consultation of interested parties by the Commission, Brussels, 11.12.2002, COM (2002) 704 final.
- COMMITTEE OF THE REGION: Opinion on the Implementation of Free Trade Agreements. Brussels, 01.07.2020.
- EURÓPAI BIZOTTSÁG: A minőségi jogalkotási program megvalósítása: jobb megoldások a jobb eredmények érdekében, Strasbourg, 2017. október 24., COM (2017) 651 végleges.
- EURÓPAI BIZOTTSÁG: Az Európai Parlament és Tanács rendelete az Regionális Fejlesztési Alapról és a Kohéziós Alapról. Strasbourg, 2018. május 29., COM (2018) 372 végleges.
- EURÓPAI BIZOTTSÁG: Bizottsági szolgálati munkadokumentum a hatásvizsgálat vezetői összefoglalója, Strasbourg, 2018. május 29., COM (2018) 238 végleges.
- EURÓPAI BIZOTTSÁG: Célravezető és hatásos szabályozás program (REFIT): helyzetkép és kilátások, Brüsszel, 2014. június 18., COM (2014) 368 végleges.
- EURÓPAI BIZOTTSÁG: Minőségi jogalkotással javítani az eredményeken, Brüsszel, 2015. május 18., COM (2015) 215 végleges.

EURÓPAI SZÁMVEVŐSZÉK 14/2019. sz. különjelentés: „Ossza meg velünk véleményét!": Nyilvános konzultációi révén a Bizottság meg tudja szólaltatni a polgárokat, de tájékoztató tevékenysége kívánnivalót hagy maga után. Luxembourg, 2019.

Interinstitutional Agreement between the European Parliament, the Council of the European Union and the European Commission on Better Law-Making HL L 123, 12.05.2016.

Internetes források:

COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES: Factual summary of the public consultation on the EU long-term budget in the area of investments, research and innovation, SMEs and Single Market. Brussels, 2018. URL: <https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/factual-summary-mff-consultation-investments-research-innovation.pdf> (utolsó elérés: 2021. január 8.)

COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES: Support to public consultation on cohesion policy Final report. Brussels, 2018. URL: https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/newsroom/pdf/public_consultation_cohesion_final_en.pdf (utolsó elérés: 2021. január 4.)

EURÓPAI BIZOTTSÁG: Összefoglaló az Európai Bizottság keretében folyó Better regulation munkálatokról 5. számú melléklet. URL: <http://www.mkksz.org.hu/html/main/alkosunk/vitainspirator/0316/osszefoglalo.pdf> (utolsó elérés: 2020. december 8.)

A pénzügyi fogyasztóvédelem új irányai az Európai Unióban

Labancz Andrea

Szegedi Tudományegyetem
Állam- és Jogtudományi Kar
Üzleti Jogi Intézet
e-mail: labancz@juris.u-szeged.hu

ABSZTRAKT

A 21. századot jellemző intenzív innovációs folyamatok jelentősen befolyásolják az Európai Unió szakpolitikáit is. Az innovációban rejlő gazdasági előnyök mind szélesebb körben történő alkalmazását megcélozva, az uniós jogalkotást a technológiai fejlődés vívmányainak alkalmazását elősegítő szabályozói környezet kialakítása jellemzi.

Az innováció számos területet érinthet és alakíthat; ezek közül a tanulmány a tág értelemben vett pénzügyi szférát – a pénz-, tőke- és biztosítási piacot – és pénzügyi fogyasztóvédelmi szabályozás irányait vizsgálja.

A tanulmány a tág értelemben vett pénzügyi fogyasztóvédelem és a technológiai fejlődés középpontba állításával azokra a kérdésekre keres választ, hogy megfelelő védelmet nyújtanak-e a hatályos jogszabályok a fogyasztók védelméhez, valamint, hogy az innováció térnyerése miatt megalkotott szabályok összeegyeztethetők-e a technológiai fejlődéssel.

Kulcsszavak: *FinTech, fogyasztó, innováció*

1. BEVEZETÉS

Ahogy arra Murányi Klaudia rámutat, „a pénzügyi fogyasztóvédelem jelentősége leginkább a 2008-as pénzügyi válság, valamint az azt követő időszakban mutatkozott meg. A válság következményeként megjelenő veszteségek jórészt a fogyasztókat érintették.”¹

Fenti gondolatból kiindulva, a tanulmány arra a fő kérdésre keresi a választ, hogy megfelelő védelmet nyújtanak-e a hatályos jogszabályok a fogyasztók védelméhez. A kérdés megválaszolásához azokra a további rész kérdésekre kíván választ találni, hogy a technológiai innovációval összefüggésben nemrégiben megalko-

¹ MURÁNYI KLAUDIA: A pénzügyi fogyasztóvédelem szabályozása. In *Publicationes Universitatis Miskolcensis, Sectio Juridica et Politica*, 2016, 34. szám, 188. o.

tott rendeletervezetek összeegyeztethetőek-e a technológiai fejlődéssel vagy azt akadályozhatják, valamint, hogy az egyes centralizált szabályozói eszközök vajon megfelelő megoldást jelentenek-e a jellemzően decentralizált ügyletek esetében. A kérdések megválaszolása körében a tanulmány a szakirodalmi áttekintés és a kritikai elemzés módszerét hívja segítségül.

A vizsgálódás megalapozásához a tanulmány elsőként a fogyasztóvédelem és a pénzügyi fogyasztóvédelem alapvető célját, valamint a fogyasztóvédelem európai uniós fejlődésének rövid, főbb sarokpontokat tartalmazó összefoglalását, majd a 2008-as gazdasági válságot követő ún. tág értelemben vett fogyasztóvédelmi joganyag áttekintését és annak értékelését végzi el.

2. ALAPVETÉSEK, EURÓPAI UNIÓS FOGYASZTÓVÉDELMI KITEKINTÉS

A pénzügyi fogyasztóvédelem új irányainak meghatározásához fontos elsőként az egyes alapvető szabályozási elemeket meghatározni. Ezek: a fogyasztóvédelem célja és a fogyasztó fogalma, valamint a fogyasztóvédelmi szabályozás tárgykörei, területei.

Habár a fogyasztóvédelem intézményének történeti gyökerei egészen az ókorig nyúlnak vissza,² kifejezett fogyasztóvédelmi célú jogalkotásra, a fogyasztóvédelem intézményesülésére a 20. században került sor.

Ahogy azt Miskolczi Bodnár Péter megfogalmazza, az intézményi fogyasztóvédelem alapvető céljává a termelés és a fogyasztás közötti megbomlott egyensúly visszaállítása, a fogyasztók jogi védelmének biztosítása vált.³ A fogyasztóvédelmi szabályozás céljával összefüggésben, a fogyasztóvédelem központi szereplője maga a fogyasztó: az önálló foglalkozásán, gazdasági tevékenységén kívül eső célok érdekében eljáró természetes személy, vagyis lényegében az egyes áruk és szolgáltatások végfelhasználója.⁴

Az általánosan elfogadott álláspont szerint a fogyasztóvédelem interdiszciplináris jogterület, és mind magánjogi, mind közjogi elemeket is tartalmaz.⁵

² MISKOLCZI BODNÁR PÉTER – SÁNDOR ISTVÁN: *A fogyasztóvédelmi jog magyar szabályozása*. Budapest, 2010, Patrocinium, 15. o.

³ Vö. MISKOLCZI BODNÁR – SÁNDOR: i. m. 22. o.

⁴ CZAJLIK ISTVÁN – HORVÁTH ANNA – SZ. PAP JUDIT: Korszerű pénzügyi fogyasztóvédelem. In LENTNER CSABA (szerk.): *Bankmenedzsment, Bankszabályozás, pénzügyi fogyasztóvédelem*. Budapest, 2013, Nemzeti Közszerkesztési és Tankönyvkiadó, 433. o.

⁵ BIHARI ERIKA: Lehetőségek és kihívások – Kollektív fogyasztói jogérvényesítés Magyarországon. In SZIKORA VERONIKA – ÁRVA ZSUZSANNA (szerk.): *A fogyasztók védelmének új irányai és kihívásai a XXI. században*. Debrecen, 2018, Debreceni Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, 151. o.

A fogyasztók érdekében megalkotott szabályanyag, a szűk értelemben vett fogyasztóvédelmi jog az ún. B2C (business-to-consumer) magánjogi jogviszonyokra terjed ki – azokra, amelyek egyik alanya egy professzionális üzleti szereplő, vagyis egy vállalkozás (business), míg másik szerelője a fogyasztó (consumer).⁶ A *tárgan értelmezett fogyasztóvédelmi jog* azonban túlmutat a magánjogi vetületen – az magában foglalja a vállalkozások tevékenységét, működését szabályozó, a fogyasztók érdekében megalkotott jogi normák összességét, szükségszerűen tartalmazva közjogi elemeket.⁷

A fogyasztóvédelem központi szereppel bír az Európai Unióban; ugyanakkor a fogyasztóvédelem kifejezett gondolata nem a Közösség létrehozatalakor, hanem később, az 1972-es párizsi csúcstalálkozón került megfogalmazásra.⁸ Ezen időponttól kezdődően pedig egyfajta dinamikus fejlődésnek lehetünk tanúi: megfogalmazásra kerültek fogyasztói jogok, 1975-től először ötéves, majd 1990-től pedig hároméves fogyasztóvédelmi programok kidolgozására került sor;⁹ a Maastrichti, majd az Amszterdami Szerződéssel pedig a fogyasztóvédelem biztosítása az uniós jogalkotást is befolyásoló tényezővé vált.¹⁰

A fogyasztóvédelmi gondolat megszületése óta számtalan, a fogyasztók védelmét prioritásként szem előtt tartó uniós jogi aktus is megalkotásra került. Mi több, a fogyasztók védelmét az egyes gazdasági ágazatok sajátos rendelkezésekkel is védik. Ilyennek tekinthetőek a pénzügyi terület fogyasztóvédelmi rendelkezései, amelyek esetében a szabályozás speciális tárgyköreiként fogalmazható meg az ügyletek alanyainak eltérő karakterisztikája, az ügyletek speciális tárgya, valamint a fokozott információs aszimmetria kérdése.

A pénzügyi szféra ügyleteinek sajátosságát jelenti, hogy mind a vállalkozás, mind a fogyasztó speciális jellemzőkkel bír. Veres Zoltán megállapításai alapján tipikusan a „vállalkozás” fogalmi körébe sorolhatóak a pénzügyi, a tőkepiaci és a

⁶ MISKOLCZI BODNÁR – SÁNDOR ISTVÁN: i. m. 23. o.

⁷ Uo. 23. o. Fontos utalni arra, hogy a generális meghatározáson túl mind a fogyasztó, mind a vállalkozás további jellemzőkkel bír az egyes gazdasági ágazatokban, így minden esetben vizsgálni szükséges az ágazati jogszabályi rendelkezéseket is. Ilyen ágazati fogyasztóvédelmi szabályok fedezhetőek fel például a gyógyszerekkel, kozmetikumokkal, élelmiszerekkel, pénzügyi szolgáltatásokkal, az energiaszektor szolgáltatásaival, az elektronikus kereskedelemmel stb. kapcsolatban.

⁸ ZOVÁNYI NIKOLETT: *A fogyasztóvédelem történeti fejlődése és szabályozási elvei*. URL: http://www.debrecenijogimuhely.hu/archivum/3_2011/a_fogyasztovedelem_torteneti_fejlo-dese_es_szabalyozasi_elvei/ (utolsó elérés: 2021. március 30.)

⁹ TAMÁS JÁNOS et. al.: *Globális környezeti problémák és társadalmi hatásuk II*. URL: https://regi.tankonyvtar.hu/hu/tartalom/tamop425/0032_fogyasztovedelem/ch01.html (utolsó elérés: 2021. március 28.)

¹⁰ ZOVÁNYI: i. m.

biztosítási piac intézményi szereplői.¹¹ Az intézményi szereplők által végezhető tevékenységek közé pedig a pénzügyi és kiegészítő pénzügyi, a befektetési és kiegészítő befektetési, valamint a biztosítási tevékenység nyújtása sorolandó.¹² Habár az intézményi szereplők által végezhető tevékenységek pontos köre fenti területeken szerteágazó, a tág értelemben vett fogyasztóvédelmi szabályokkal összefüggésben megállapítható, hogy azok mindegyike esetében meghatározásra került az engedélyezési feltételeknek való megfelelés és azok szerinti működési kötelezettség, a prudenciális követelményeknek való megfelelés, a felügyelet szerepe, valamint az információs aszimmetria csökkentésének követelménye, amely az egyes, tájékoztatásra vonatkozó szabályokban ölt testet.

Az intézményi oldal szereplői és az azok működésére megalkotott uniós jogi aktusok követelményei mellett fontos figyelmet fordítani a jogviszony másik alanyára, a pénzügyi fogyasztóra. A pénzügyi fogyasztó olyan természetes személy, aki – a jogági ismérvekre tekintettel – önálló foglalkozásán és gazdasági tevékenységén kívül eső célok érdekében eljárva használ vagy vesz igénybe valamely banki, befektetési vagy biztosítási szolgáltatást, vagy válik kereskedelmi kommunikáció, ajánlat címzettjévé. Gyakorlati példával és általános jelleggel megvilágítva: a pénzügyi fogyasztó lényegében saját fogyasztásra igényel hitelt, köt folyószámlaszerződést, vesz igénybe banki szolgáltatásokat, pénzforgalmi szolgáltatást, illetve köt akár elektronikus pénzzel kapcsolatos ügyleteket; tesz befektetéseket, valamint köt biztosításokat.

A tág értelemben vett uniós pénzügyi fogyasztóvédelmi jogi aktusok jellemző formája az irányelv. Az irányelvek pedig tipikusan maximumharmonizációs irányelvek, vagyis a tagállamok nem vezethetnek be az irányelvek rendelkezéseinél szigorúbb szabályokat.¹³

3. A PÉNZÜGYI FOGYASZTÓVÉDELMI RENDELKEZÉSEK VÉDELMI SZINTJE ÉS AZ INNOVÁCIÓ TÉRNYERÉSE MIATT MEGALKOTOTT ÚJ SZABÁLYOK AZ EURÓPAI UNIÓBAN

Generális jelleggel állapítható meg az, hogy a 2008-as gazdasági válság gyökeres fordulatot hozott a tág értelemben vett pénzügyi fogyasztóvédelmi szabályozásban. Kerényi és Molnár rámutatnak, hogy a válság következtében a monetáris politika egyre aktívabbá vált, a hitelintézetekkel szemben szigorú mennyiségi és minőségi likviditási, prudenciális, fogyasztóvédelmi és szolvenciális követelmények

¹¹ Ehhez lásd: VERES ZOLTÁN: *A pénzügyi fogyasztóvédelem egyes alapkérdései*, 2017, Budapest, 16. o. URL: https://jak.ppke.hu/uploads/articles/12332/file/Veres_Z_dolgozatkuh.pdf (utolsó elérés: 2021. március 17.)

¹² Uo. 18. o.

¹³ Ehhez lásd: Az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 288. cikke

kerültek megfogalmazásra. A megreformált szabályozás célja a pénzügyi közvetítői rendszer rendszerszintű összeomlásoktól való megóvása, valamint a fogyasztók védelme az esetleges fogyasztóvédelmi kockázatoktól.¹⁴

Hangsúlyozandó továbbá az is, hogy a 2008-as gazdasági válságot követő időkből az innováció térnyerése és annak a pénzügyi szférára gyakorolt hatása új, a szabályozás hatálya alá nem tartozó pénzügyi megoldásokat hívott életre.

Mindezekre figyelemmel, nemcsak a megváltozott gazdasági körülményekre reagáló jogszabálmódosításra, hanem új jogszabályok megalkotására is sor került az elmúlt kb. 10 évben.

A tanulmány a továbbiakban a válságot követő uniós szabályokat a jelen vizsgálódás szempontjából meghatározott fő jellemzőkre – vagyis a szabályozás tárgyára, célkitűzéseire és a jogi aktus formájára – tekintettel és az időbeliséget mint rendező elvet alkalmazva mutatja be.

Az Európai Unióban sor került a Bázeli III szabályrendszernek való megfelelést biztosító jogi környezet kialakítására, amelyben kiemelt helyet foglal el az Európai Parlament és a Tanács 575/2013/EU, a hitelintézetekre és befektetési vállalkozásokra vonatkozó prudenciális követelményekről szóló rendelete (a továbbiakban: CRR) és az Európai Parlament és a Tanács 2013/36/EU, a hitelintézetek tevékenységéhez való hozzáféréseiről és a hitelintézetek és befektetési vállalkozások prudenciális felügyeletéről szóló irányelve (a továbbiakban: CRD).

A CRR a tőke megfelelésre, a likviditásra, a tőkeáttételre és a partnerkockázatra vonatkozó szabályokat, a CRD (és annak módosításai) pedig a tevékenység folytatására, letelepedés és a szolgáltatásnyújtás szabadságára, a prudenciális felügyeletre, a tőkepufferekre, a vállalatvezetésre és a szankciókra vonatkozó szabályokat tartalmazza.¹⁵ A CRR és a CRD együttesen biztosítja a pénzügyi szolgáltatások piacának megfelelő működését és ezen piacok szereplőinek pénzügyi stabilitását, valamint a pénzügyi fogyasztók (a befektetők és betétesek) magas szintű védelmét.¹⁶ A CRR és a CRD megalkotása mögött a maximális harmonizáció igénye húzódott meg. A Bizottság szerint a tagállami divergáló és/vagy indokolatlan és koordinálatlan szabályozás ugyanis az árnyékbankrendszer felé mozdíthatja a tagállamokat. A szabályozás tárgyára, vagyis a tőke megfelelésre tekintettel szükséges volt az egységes szabály megalkotása, amelynek megfelelő formája a rendelet, illetve a maximum harmonizációt megvalósító irányelv.¹⁷

¹⁴ KERÉNYI ÁDÁM – MOLNÁR JÚLIA: A FinTech-jelenség hatása – Radikális változás zajlik a pénzügyi szektorban? In *Hitelintézeti Szemle*, 2017/3. szám, 38. o.

¹⁵ URL: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO_13_272 (utolsó elérés: 2021. március 1.)

¹⁶ CRR, Preambulum (7) bek.

¹⁷ ALEXANDER, KERN – MADDERS, VIVIENNE: Financial market regulation in the Internal Market. In AMTENBRINK, FABIAN – HERRMANN, CHRISTOPH – REPASI, RENÉ (ed.): *The EU Law of Economic and Monetary Union*, 2020, Oxford University Press, Oxford, 1078–1080. o.

A válság rávilágított a pénzügyi piacok működésének és átláthatóságának gyengeségeire, valamint a pénzügyi eszközök piacainak szabályozását szolgáló keret megerősítésének szükségességére is.¹⁸ Ezen a területen a válság okozta problémák rendezését célozza az Európai Parlament és a Tanács 2014/65/EU, a pénzügyi eszközök piacairól szóló irányelve (a továbbiakban: MiFID II). Az irányelv meghatározza az üzleti tevékenység engedélyezését, a befolyásoló részesedés szerzését, a letelepedés és a szolgáltatásnyújtás szabadságának gyakorlását, a befektetési vállalkozásokra vonatkozó működési feltételeket, a székhely szerinti és fogadó tagállamok felügyeleti hatóságainak hatásköreit, valamint a szankcionálás rendjét. A MiFID II pénzügyi fogyasztóvédelmi rendelkezései közé sorolhatóak az ügyfelek tájékoztatására vonatkozó normák, valamint a vállalkozásokra vonatkozó, az ügyfelek érdekében megalkotott normák.¹⁹ A jogi aktus formája maximum harmonizáción alapuló irányelv, amely értelmében a tagállamok az irányelv által lefedett területeken a végrehajtási intézkedéseket szükség szerint kiigazíthatják az adott piac és jogrendszer sajátosságai szerint.²⁰

A pénzügyi fogyasztóvédelem új irányait a vizsgálódás középpontjába állítva utalni kell a technológiai fejlődés szerepére is. A technológiai fejlődés, az internet és a digitalizáció terjedésének következtében a gazdaság több ágazata is jelentős átalakuláson ment keresztül: a 2008-as gazdasági válság egyfajta katalizátora volt a pénzügyi szektort érintő innovációnak is.

A fokozódó technológiai innováció és a 2008-as pénzügyi válságot követő alacsony kamatkörnyezet, a szigorított banki szabályozás és a bankszektorba vetett bizalom csökkenése együttesen járult hozzá a szabályozás hatálya alá nem tartozó innovatív megoldások kialakulásához.²¹ Emellett, a válságot követően szerte a világban jelentősen megrendült a bizalom a pénzügyi intézményekkel szemben. Több kutatás rámutatott, hogy a fogyasztók pénzügyi intézmények iránti bizalomcsökkenésével párhuzamosan jelentősen nőtt a bizalom a technológiai intézmények pénzügyi szolgáltatási iránt.²² Ezzel a válságot követő időszakban széles körben elterjedté vált az ún. FinTech-jelenség.²³

Már az ilyen innovatív megoldások térnyerésére reagálva került módosításra a belső piaci pénzforgalmi szolgáltatások piacán a 2007/64/EK irányelv. A PSD1 megalkotása óta eltelt időszakban ugyanis a bekövetkezett gazdasági változások

¹⁸ MiFID II, Preambulum (4) bek.

¹⁹ MiFID II, 24–28. cikkek

²⁰ MiFID II, 93. cikk

²¹ KERÉNYI – MOLNÁR: i. m. 34–37. o.

²² Ehhez lásd például: ROTH, FELIX: *The Effects of the Financial Crisis on Systemic Trust*. CEPS Working Document No. 316/July 2009. URL: <http://aei.pitt.edu/11334/1/1877-1.pdf> (utolsó elérés: 2021. március 25.)

²³ A FinTech a „financial technology” kifejezésből megalkotott mozaikszó. Olyan gyűjtőfogalom, amely a pénzügyi innovációk széles körét lefedi.

jelentős kihívások elé állították a szabályozást: új típusú pénzforgalmi szolgáltatások jelentek meg – különösen az internetes fizetések területén, amelyek sok esetben a szabályozás hatályán kívül estek.²⁴ A hiányosságok megszüntetését célozza az irányelv 2015-ös módosítása, az Európai Parlament és a Tanács 2015/2366 irányelve, a PSD2. A PSD2 a szabályozás hatálya alá von újonnan megjelent, innovatív fizetési szolgáltatásokat nyújtó vállalkozásokat is: kifejezetten rendelkezik az ún. megbízásos online átutalási szolgáltatókról, valamint a számlainformációs szolgáltatókról a fogyasztók megfelelő védelme és a jogbiztonság garantálása érdekében. Mindezzel a PSD2 a fogyasztók számára szélesebb választási lehetőségeket teremtett meg a pénzforgalmi szolgáltatások piacán, ezzel növelve a fogyasztói jólétet. A PSD2 maximumharmonizációs irányelv, a tagállamok azokban az esetekben térhetnek el annak rendelkezéseitől, ahol az irányelv kifejezetten lehetővé teszi azt számukra.²⁵

A PSD2 mellett, a Bizottság a lakossági pénzügyi szolgáltatásokról szóló zöld könyv előterjesztésével 2015 decemberében konzultációt kezdeményezett a lakossági pénzügyi szolgáltatások piacának fokozott integrációjából várható előnyök és azok megteremtéséhez szükséges intézkedések feltérképezésére.²⁶

A 2015-ös konzultációból levont következtetések a 2017. március 23-án kiadott, a „Cselekvési terv a lakossági pénzügyi szolgáltatásokról: Jobb termékek, bővebb választék” című bizottsági közleményben kerültek összegzésre. A cselekvési terv a lakossági pénzügyi szolgáltatások technológiaalapú egységes piacának kialakításához és az egyes szolgáltatásoknak a fogyasztók általi, védett környezetben történő igénybevételéhez szükséges lépéseket azonosítja.²⁷

A Bizottság 2017 márciusában nyilvános konzultációt indított „FinTech nyilvános konzultáció: versenyképesebb és innovatívabb európai pénzügyi ágazat” címmel.²⁸

A nyilvános konzultációval szinte párhuzamosan, 2017 májusában az Európai Parlament elfogadta a „Pénzügyi technológiáról (FinTech): a technológia hatása a pénzügyi szektor jövőjére” című jelentést, amelyben felszólította az Európai

²⁴ PSD2 Preambulum (4), (27) bek.

²⁵ PSD2, 107. cikk

²⁶ Ehhez lásd: Zöld Könyv a lakossági pénzügyi szolgáltatásokról; Jobb termékek, bővebb választék és több lehetőség a fogyasztók és a vállalkozások számára. COM (2015) 630 final

²⁷ A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Központi Banknak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságának és a Régiók Bizottságának. Cselekvési terv a lakossági pénzügyi szolgáltatásokról: Jobb termékek, bővebb választék. COM/2017/0139 final

²⁸ Ehhez lásd: EUROPEAN COMMISSION: *Summary of contributions to the 'Public Consultation on FinTech: a more competitive and innovative European financial sector'*. URL: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2017-fintech-summary-of-responses_en.pdf (utolsó elérés: 2021. március 19.)

Bizottságot egy FinTech cselekvési terv elkészítésére.²⁹ Az Európai Parlament a jelentésben nagy figyelmet szentelt a fogyasztóvédelmi megfontolásoknak is: felszólította a Bizottságot, hogy „a pénzügyi technológiával kapcsolatos cselekvési tervének kialakítása során fordítson kiemelt figyelmet a lakossági fogyasztók és befektetők igényeire, valamint azokra a kockázatokra, amelyekkel szemben kiszolgáltatottak lehetnek a pénzügyi technológiák nem professzionális ügyfeleknek nyújtott szolgáltatásai bővülésének fényében, például a közösségi finanszírozás és személyközi hitelezés terén.”³⁰ Az Európai Parlament a jelentésben hangsúlyozta, hogy „ugyanolyan fogyasztóvédelmi normák vonatkoznak a pénzügyi technológiai szolgáltatásokra, mint más pénzügyi szolgáltatásokra, függetlenül a forgalmazási csatornától vagy a fogyasztó tartózkodási helyétől.”³¹

Az Európai Bizottság 2018 márciusában fogadta el cselekvési tervét a FinTech-ről (a továbbiakban: FinTech Cselekvési Terv). A FinTech Cselekvési Terv a pénzügyi innovációkat a pénzügyi szolgáltatások és az egységes digitális piac metszéspontjában helyezi el; és meghatározza a FinTech fogalomkörét.

Az Európai Unió szakpolitikai között – a bank- és pénzügypolitika körében – kialakításra került a FinTech-politika is.

Meg kell említeni azonban azt is, hogy a támogató uniós környezetben a felügyeleti szervek az egyes FinTech-megoldások veszélyeire is figyelmeztették a fogyasztókat.³²

Szorosan a pénzügyi innovációk témaköréhez kapcsolódva, 2018-ban került módosításra a pénzügyi rendszereknek a pénzmosás, valamint terrorizmus finanszírozása céljára való felhasználásának megelőzéséről szóló irányelv (AMLD). Az AMLD5-tel – az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2018/843 irányelvével – a szabályozás hatálya alá kerültek az egyes virtuális fizetőeszközök, valamint az azok tartására, tárolására és átutalására szolgáló kriptográfiai magánkulcsok megőrzésével kapcsolatos szolgáltatást nyújtó letétkezelő pénztárca-szolgáltatók.³³ A pénzmosás elleni védelem és a pénzügyi fogyasztóvédelem összefüggését jelenti az, hogy a betétbiztosítás *azon betétesek betéteire terjed ki, akiknek a pénzmosás és a terrorizmus finanszírozása megelőzéséről, megakadályozásáról szóló szabá-*

²⁹ Gazdasági és Monetáris Bizottság: A pénzügyi technológiáról (FinTech): a technológia hatása a pénzügyi szektor jövőjére. [2016/2243 (INI)]

³⁰ Az Európai Parlament 2017. május 17-i állásfoglalása a pénzügyi technológiáról (FinTech): a technológia hatása a pénzügyi szektor jövőjére [2016/2243 (INI)] 45. pont

³¹ Az Európai Parlament 2017. május 17-i állásfoglalása a pénzügyi technológiáról (FinTech): a technológia hatása a pénzügyi szektor jövőjére [2016/2243 (INI)] 45. pont

³² Ehhez lásd: ESAs joint warning on virtual currencies. URL: <https://www.esma.europa.eu/press-news/esma-news/esas-warn-consumers-risks-in-buying-virtual-currencies> (utolsó elérés: 2010. március 24.)

³³ Ehhez lásd: AMLD5 1. cikk, 2. d) pont 18., 19. alpontok

lyok szerint azonosította a pénzügyi intézmény.³⁴ Formáját tekintve irányelvi forma mellett döntött az uniós jogalkotó: egyrészt a módosítandó AMLD formájára, másrészt pedig arra tekintettel, hogy más alternatív – jogi vagy operatív – eszközökkel nem érhető el a javaslat célja.³⁵

Ugyancsak 2018-ban, megalkotásra került a közösségi finanszírozás szabályozására az európai közösségi finanszírozási üzleti szolgáltatókról szóló rendelettervezet,³⁶ továbbá felállításra került egy szakértői csoport, a ROFIEG. A ROFIEG feladata az európai jogi és szabályozási keretrendszer FinTech-kel összefüggésben történő felülvizsgálata.³⁷ 2019 decemberében a ROFIEG közzétette a FinTech-megoldások alkalmazhatóságára vonatkozó ajánlását.³⁸

2020. április 3. és június 26. között a Bizottság ismét nyilvános konzultációt indított egy új digitális pénzügyi stratégia kereteinek kialakítása céljából. A válaszadók rámutattak a FinTech szolgáltatásokkal kapcsolatos alapvető szabályozói problémákra: az egyértelműség hiányára, a szabályozás szerepére, az egyes kockázatos területekre, valamint a hatályos szabályozás technológiasemlegességének hiányára.³⁹

2020. szeptember 24-én került publikálásra az uniós digitális pénzügyi csomag.⁴⁰ A stratégia prioritásai közé tartozik a széttagolt szabályozás megszüntetése a digitális egységes piacon, a digitális innovációt támogató uniós szabályozási keretrendszer megalkotása, az adatközpontú finanszírozás előmozdítása és a di-

³⁴ Ehhez lásd: AMLD5 1. cikk 6. pont

³⁵ Javaslat, Az Európai Parlament és a Tanács irányelve a pénzügyi rendszereknek a pénzosztás, valamint terrorizmus finanszírozása céljára való felhasználásának megelőzéséről szóló (EU) 2015/849 irányelv és a 2009/101/EK irányelv módosításáról. COM/2016/0450 final – 2016/0208 (COD)

³⁶ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2020/1503 Rendelete az európai közösségi finanszírozási üzleti szolgáltatókról, valamint az (EU) 2017/1129 rendelet és az (EU) 2019/1937 irányelv módosításáról

³⁷ ROFIEG: *30 recommendations on regulation, innovation and finance*. URL: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/business_economy_euro/banking_and_finance/documents/191113-report-expert-group-regulatory-obstacles-financial-innovation_en.pdf (utolsó elérés: 2021. március 15.)

³⁸ Ehhez lásd: ROFIEG: i. m.

³⁹ EUROPEAN COMMISSION: *Summary, Consultation on a new Digital Finance strategy*. URL: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/business_economy_euro/banking_and_finance/2020-digital-finance-strategy-consultation-summary-of-responses_en.pdf (utolsó elérés: 2020. november 8.)

⁴⁰ A digitális pénzügyi csomag magában foglalja a digitális pénzügyi stratégiát és kriptoeszközökről szóló rendelettervezetet, valamint a digitális működési rugalmasság uniós keretrendszeréről szóló rendelettervezetet. EUROPEAN COMMISSION: *Digital finance package*. URL: https://ec.europa.eu/info/publications/200924-digital-finance-proposals_en (utolsó elérés: 2020. november 8.)

gitális átalakítással járó kihívások és kockázatok kezelése.⁴¹ A digitális pénzügyi stratégia részeként, a Bizottság javaslatot tett a kriptoeszközök piacait szabályozó rendelet elfogadására (Markets in Crypto-Assets, „MiCA”),⁴² valamint a megosztott főkönyvi technológián alapuló piaci infrastruktúrák kísérleti rendszeréről.⁴³ A javaslatok a fenti két terület rendeleti formában történő szabályozását támogatják, figyelemmel az egységes piacon történő szolgáltatásnyújtásra.

A megalkotott szabályok egységesen a magas szintű fogyasztóvédelem biztosításához járulhatnak hozzá.

Hatályba lépett és 2021. november 10-től kötelezően alkalmazandó minden tagállamban a közösségi finanszírozási rendelet, amely a pénzügyi fogyasztóvédelem és a befektetővédelem magas színvonalának fenntartása, a közösségi finanszírozáshoz kapcsolódó kockázatok csökkentése, valamint az ügyfelek tisztességes kezelésének biztosítása céljából, többek között a közösségi finanszírozási platformok szervezeti és működési feltételire, az engedélyezésére és a felügyeletre, valamint a befektetők védelmére határoz meg kötelezően követendő szabályokat. A rendeleti formájú jogi aktus háttérében a bevezetni kívánt uniós címke minden tagállamban történő közvetlen alkalmazása, valamint az engedélyezés esetében a harmonizált követelmények bevezetése szerepelt.⁴⁴

4. A FOGYASZTÓK VÉDELMEBEN MEGALKOTOTT JOGI AKTUSOK ÉRTÉKELÉSE

A tágan értelmezett fogyasztóvédelem körében, a vizsgálat tárgyává tett szabályozói lépések és jogi aktusok azonosítását követően azok értékelését is el szükséges végezni.

A fentiekben citált, módosított jogi aktusok körében, a pénzügyi szféra tradicionális intézményi szereplőivel összefüggésben, kisebb hányadban a rendeleti úton történő – vagyis a kötelező és nemzeti/tagállami átültetést nem kívánó, automatikusan és egységesen alkalmazandó –, míg nagyobb részében az irányelvi úton történő

⁴¹ A Bizottság Közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának az uniós digitális pénzügyi szolgáltatási stratégiáról COM (2020) 591 final

⁴² Ehhez lásd: Javaslat, Az Európai Parlament és a Tanács rendelete a kriptoeszközök piacairól és az (EU) 2019/1937 irányelv módosításáról, Brüsszel, 2020. szeptember 24., COM (2020) 593 final, 2020/0265 (COD)

⁴³ Ehhez lásd: Javaslat, Az Európai Parlament és a Tanács rendelete a megosztott főkönyvi technológián alapuló piaci infrastruktúrák kísérleti rendszeréről, Brüsszel, 2020. szeptember 24., COM (2020) 594 final, 2020/0267 (COD)

⁴⁴ Javaslat, Az Európai Parlament és a Tanács rendelete az európai közösségi finanszírozási üzleti szolgáltatókról COM/2018/0113 final – 2018/048 (COD), 2. pont

– vagyis a célok elérése érdekében az irányelvben foglalt rendelkezések nemzeti jogba történő átültetését követő – szabályozás lehetőségével élt a jogalkotó. Az irányelvi jogi aktus esetében kiemelendő a maximumharmonizációs cél, vagyis a tagállamok az irányelvben rögzítetteket kötelesek a nemzeti jogba implementálni és az irányelv rendelkezéseinél szigorúbbakat nem fogadhatnak el. A módosított uniós jogi aktusok esetében kiemelendő, hogy azok a pénzügyi szféra intézményi szereplőinek működését a megváltozott gazdasági környezethez igazítják, ezáltal biztosítva a tágabb értelemben vett fogyasztóvédelemnek való megfelelést. Mindezzel, minden esetben szem előtt tartják a magas szintű fogyasztóvédelem és a jobbiztonság biztosítását.

A pénzügyi szféra innovatív megoldásaival összefüggésben, az újonnan megalkotott jogi aktusok tipikusan a rendeleti úton történő szabályozást alkalmazzák, és célkitűzéseik közé tartozik a jobbiztonság garantálása, az innováció támogatása, a fogyasztó- és befektetővédelem, valamint a piaci integritás megfelelő szintjének megteremtése, illetve a pénzügyi stabilitás biztosítása.

Fentiekre tekintettel megállapítható, hogy a tanulmányban vizsgált uniós jogi aktusok kiemelt célja, hogy megfelelő védelmet nyújtsanak a fogyasztók számára is. Ugyanakkor felmerül a kérdés: *az ilyen erős, centralizált szabályozói modell vajon minden esetben megfelelő-e a pénzügyi szféra innovatív megoldásaival összefüggésben is?*

A kérdés alapját az adja, hogy az egyes FinTech-megoldások jellemzően a mindennapi piaci körülményekhez igazodva, az egyszerűséget és az észszerűségét hivatottak fokozni, és az ügyletek kockázatait a piaci (ön)szabályozás körében kívánják orvosolni.⁴⁵

A válasz keresése során szükséges utalni arra, hogy uniós szintű jogalkotásra csak szükség esetén kerülhet sor. Egyes esetekben alternatív szabályozási módszerek is megfelelőnek bizonyulhatnak, így például a társszabályozás vagy az önszabályozás alkalmazása.⁴⁶ A Bizottság már a 2005-ben közzétett, „Jobb szabályozás a növekedés és a munkahelyteremtés területén az Európai Unióban” című közleményben aláhúzta, hogy az uniós szabályozási politika célja a szabályozás minőségének javítása. A belső piacon biztosítandó szabad mozgás előfeltétele egy átfogó jogi keret megalkotása, amely „magában foglalja a megfelelő szabályozási eljárás körültekintő elemzését, különösen a tekintetben, hogy a vonatkozó ágazat és probléma esetében előnyösebb-e a jogi szabályozás, vagy egyéb megoldások is elképzelhetők, például az önszabályozás vagy az együttszabályozás.”⁴⁷

⁴⁵ Vö. Blockchain és kriptopénzek működési modellje, smart contract működési modellje, etc.

⁴⁶ A jogalkotás minőségének javításáról szóló intézményközi megállapodás, *Official Journal C 321, 31/12/2003 P. 0001–0005, 2003/C 321/01*

⁴⁷ Az Európai Bizottság Közleménye a Tanácsnak és az Európai Parlamentnek „Jobb szabályozás a növekedés és a munkahelyteremtés területén az Európai Unióban”. Brüsszel, 2005. március 16., COM (2005) 97. pont

Ugyanakkor arra is rá kell mutatni, hogy a működési keretek *de iure* szabályozatlansága és megfelelő jogi garanciák nélkül a pénzügyi fogyasztók olyan károkat tapasztalhatnak meg, amelyek következményeként egyfajta újabb bizalomvesztés alakulhat ki a pénzügyi szférában. Ennek okán a fogyasztóvédelmi célú jogalkotás a FinTech-innovációkkal kapcsolatban is megalapozott és indokolt lehet; azzal azonban, hogy a jogalkotónak az innováció térnyerését, a technológia fejlődését is támogató keretrendszert kell kidolgoznia. Talán leginkább a fogyasztói garanciák biztosítása az, amelyre nagy figyelmet kell fordítani.

A válasz keresése során rá kell mutatni arra is, hogy az innováció térnyerésével új szabályozói modellek kidolgozására is sor került; ezek közül kiemelendő az ún. Regulatory Sandbox intézménye.

A Regulatory Sandbox lényege, hogy az egyes új technológiák, üzleti megoldások tesztüzeme egy felügyeleti szerv – hazánkban a Magyar Nemzeti Bank (a továbbiakban: MNB) – felügyelete mellett és annak segítségével valósul meg, illetve azok egy pilot modell keretében valós fogyasztói körben tesztelhetőek.⁴⁸ Ahogyan azt az MNB a 2017-es „Innováció és stabilitás, FinTech körkép Magyarországon” című dokumentumban kiemeli: a FinTech-szolgáltatók „jellemzően nem rendelkeznek a biztonságos termékebevezetésre vonatkozó, megalapozott hatástanulmányokkal. Az innovatív megoldások gyors terjedését a jogalkotó sokszor nem képes időben lekövetni, így előfordul, hogy az egyes újonnan kifejlesztett szolgáltatások megfelelő jogszabályi háttere sem rendezett. A Regulatory Sandbox az innováció fékezése nélkül nyújt megoldást az újításokkal együtt járó potenciális kockázatok kezelésére.”⁴⁹

A legtöbb felügyeleti szerv Regulatory Sandbox keretrendszerében a vállalkozás mentesíthető bizonyos jogszabályi kötelezettségek teljesítése alól. Így például, egyedi elbírálás alapján részleges vagy teljes mentesítés adható a tőke megfelelési vagy likviditási szabályok, a hitelminősítésre, a készpénzállomány fenntartására vonatkozó szabályok alól.⁵⁰

A Regulatory Sandbox-ok működése során a fogyasztóvédelmi megfontolásoknak fokozottan szükséges eleget tenni. Ahogyan azt az MNB kiemeli, „a felügyelő hatóságok kiemelt figyelmet fordítanak arra, hogy a tesztben részvevő fogyasztók érdekei ne sérüljenek a teszt során.”⁵¹ Az egyes szabályozói sandbox-ok a kockázatok csökkentésére és az esetleges veszteségek enyhítésére garanciákat tartalmaznak. Tipikusan azon fogyasztók részvétele biztosított a tesztkörnyezetben, akik a

⁴⁸ FALUVÉGI BALÁZS: *A magyar Regulatory Sandbox nem jár az élen*. URL: <https://fintechzone.hu/mnb-regulatory-sandbox-innovacios-tesztkornyezet/> (utolsó elérés: 2021. március 16.)

⁴⁹ MNB: *Innováció és stabilitás, FinTech-körkép Magyarországon*, 2017, MNB, 21. o. URL: <https://www.mnb.hu/letoltes/konzultacios-dokumentum.pdf> (utolsó elérés: 2021. március 30.)

⁵⁰ Uo. 22. o.

⁵¹ Uo. 23. o.

tesztelt innovatív pénzügyi megoldások kockázatait megértik; valamint nem ritka megoldás a fogyasztói veszteség fedezésének megkövetelése vagy az egyedi jogorvoslati mechanizmus biztosítása sem a Regulatory Sandbox-ok esetében.⁵² Ilyen szabályozói tesztkörnyezet már kidolgozásra került néhány tagállamban; köztük Dániában, Litvániában, Hollandiában, Lengyelországban és hazánkban, Magyarországon is.⁵³

5. ÖSSZEGZÉS

A tanulmány a tág értelemben vett pénzügyi fogyasztóvédelmi szabályok védelmi szintjét vizsgálva kívánta bemutatni a szabályozás új irányait. Ennek körében a 2008-as gazdasági válságot követő szabályozás áttekintését, majd a megalkotott szabályanyag értékelését végezte el.

A pénzügyi fogyasztóvédelem új irányjaival kapcsolatban azt az átfogó következtetést lehet levonni, hogy a pénzügyi szféra hagyományos szereplőire vonatkozó szabályoktól az innovatív szolgáltatók és szolgáltatásaik irányába mutatva, egy erősödő szabályozói attitűd figyelhető meg. Mindemellett, az innováció térnyerésével egyidejűleg a felügyeleti szervek innovatív megoldásokat is igénybe vesznek, amely a technológiát támogató szabályozói környezet kialakítását eredményezheti.

FELHASZNÁLT IRODALOM

- A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Központi Banknak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságának és a Régiók Bizottságának. Cselekvési terv a lakossági pénzügyi szolgáltatásokról: Jobb termékek, bővebb választék. COM/2017/0139 final
- A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Központi Banknak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságának és a Régiók Bizottságának. Pénzügyi technológiai cselekvési terv: Egy versenyképesebb és innovatívabb európai pénzügyi ágazat felé. COM/2018/0109 final
- A Bizottság Közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának az uniós digitális pénzügyi szolgáltatási stratégiáról COM (2020) 591 final
- A jogalkotás minőségének javításáról szóló intézményközi megállapodás, *Official Journal C 321, 31/12/2003 P. 0001–0005, 2003/C 321/01*
- ALEXANDER, KERN – MADDERS, VIVIENNE: Financial market regulation in the Internal Market. In AMTENBRINK, FABIAN – HERRMANN, CHRISTOPH – REPASI, RENÉ (ed.):

⁵² Uo. 24. o.

⁵³ URL: <https://www.mnb.hu/innovation-hub/hirek/europa-elmezonyeben-a-magyar-regulativ-sandbox> (utolsó elérés: 2021. február 18.)

- The EU Law of Economic and Monetary Union*. Oxford, 2020, Oxford University Press, 1070–1102. o.
- Az Európai Bizottság Közleménye a Tanácsnak és az Európai Parlamentnek „Jobb szabályozás a növekedés és a munkahelyteremtés területén az Európai Unióban”. Brüsszel, COM (2005)
- Az Európai Parlament 2017. május 17-i állásfoglalása a pénzügyi technológiáról (FinTech): a technológia hatása a pénzügyi szektor jövőjére [2016/2243 (INI)]
- BIHARI ERIKA: Lehetőségek és kihívások – Kollektív fogyasztói jogérvényesítés Magyarországon. In SZIKORA VERONIKA – ÁRVA ZSUZSANNA (szerk.): *A fogyasztók védelmének új irányvai és kihívásai a XXI. században*. Debrecen, 2018, Debreceni Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, 147–156.
- CZAJLIK ISTVÁN – HORVÁTH ANNA – SZ. PAP JUDIT: Korszerű pénzügyi fogyasztóvédelem. In LENTNER CSABA (szerk.): *Bankmenedzsment, Bankszabályozás, pénzügyi fogyasztóvédelem*. Budapest, 2013, Nemzeti Közszolgálati és Tankönyvkiadó, 431–464.
- https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO_13_272, 2021. 03. 01.
- EUROPEAN COMMISSION: *Digital finance package*. URL: https://ec.europa.eu/info/publications/200924-digital-finance-proposals_en (utolsó elérés: 2020. november 8.)
- EUROPEAN COMMISSION: *Summary, Consultation on a new Digital Finance strategy*, URL: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/business_economy_euro/banking_and_finance/2020-digital-finance-strategy-consultation-summary-of-responses_en.pdf (utolsó elérés: 2020. november 8.)
- EUROPEAN COMMISSION: *Summary of contributions to the ‘Public Consultation on FinTech: a more competitive and innovative European financial sector’*, URL: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2017-fintech-summary-of-responses_en.pdf (utolsó elérés: 2021. március 19.)
- ESAs joint warning on virtual currencies. URL: <https://www.esma.europa.eu/press-news/esma-news/esas-warn-consumers-risks-in-buying-virtual-currencies> (utolsó elérés: 2010. március 24.)
- FALUVÉGI BALÁZS: *A magyar Regulatory Sandbox nem jár az élen*. URL: <https://fintechzone.hu/mnb-regulatory-sandbox-innovacios-tesztkoznyezet/> (utolsó elérés: 2021. március 16.)
- Gazdasági és Monetáris Bizottság: A pénzügyi technológiáról (FinTech): a technológia hatása a pénzügyi szektor jövőjére. [2016/2243 (INI)]
- MISKOLCZI BODNÁR PÉTER – SÁNDOR ISTVÁN: *A fogyasztóvédelmi jog magyar szabályozása*, 2010, Patrocinium, Budapest
- KERÉNYI ÁDÁM – MOLNÁR JÚLIA: A FinTech-jelenség hatása – Radikális változás zajlik a pénzügyi szektorban? in *Hitelintézeti Szemle*, 2017/3. szám, 32–50. o.
- MURÁNYI KLAUDIA: A pénzügyi fogyasztóvédelem szabályozása. In *Publicationes Universitatis Miskolcensis, Sectio Juridica et Politica*, 2016, 34. szám, 187–199. o.
- MNB: *Innováció és stabilitás, FinTech körkép Magyarországon*. URL: <https://www.mnb.hu/letoltes/konzultacios-dokumentum.pdf> (utolsó elérés: 2021. március 30.)
- ROFIEG: *30 recommendations on regulation, innovation and finance*. URL: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/business_economy_euro/banking_and_finance/documents/191113-report-expert-group-regulatory-obstacles-financial-innovation_en.pdf (utolsó elérés: 2021. március 15.)

- ROTH, FELIX: *The Effects of the Financial Crisis on Systemic Trust*. CEPS Working Document No. 316/July 2009. URL: <http://aei.pitt.edu/11334/1/1877-1.pdf> (utolsó elérés: 2021. március 25.)
- VERES ZOLTÁN: *A pénzügyi fogyasztóvédelem egyes alapkérdései*, 2017, Budapest, 16. URL: https://jak.ppke.hu/uploads/articles/12332/file/Veres_Z_dolgozatkuh.pdf (utolsó elérés: 2021. március 17.)
- ZOVÁNYI NIKOLETT: *A fogyasztóvédelem történeti fejlődése és szabályozási elvei*. URL: http://www.debrecenijogimuhely.hu/archivum/3_2011/a_fogyasztovedelem_torteneti_fejlolese_es_szabalyozasi_elvei/ (utolsó elérés: 2021. március 30.)
- Zöld Könyv a lakossági pénzügyi szolgáltatásokról; Jobb termékek, bővebb választék és több lehetőség a fogyasztók és a vállalkozások számára. COM (2015) 630 final
- TAMÁS JÁNOS – JUHÁSZ CSABA – PREGUN CSABA – NAGY ATTILA – SZÖLLŐSI NIKOLETT – GERŐCZI VIKTÓRIA – FÓRIÁN TÜNDE: *Globális környezeti problémák és társadalmi hatásuk II*. URL: https://regi.tankonyvtar.hu/hu/tartalom/tamop425/0032_fogyasztovedelem/ch01.html (utolsó elérés: 2021. március 28.)



**KÖZIGAZGATÁSI ÉS PÉNZÜGYI
JOGI SZEKCIÓ**



Szervezeti változások a levéltári igazgatás területén a rendszerváltástól napjainkig

Horváth István

PhD-hallgató

Széchenyi István Egyetem
Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Kar
Közigazgatási és Pénzügyi Jogi Tanszék
e-mail: horvathistvan8173@gmail.com

ABSZTRAKT

Tanulmányomban vizsgálom, hogy a rendszerváltástól napjainkig milyen szervezeti változásokra került sor a levéltári igazgatás területén. A 90-es évek elején meghatározott szervezeti (költségvetési) keretek fenntarthatósága a következő két évtizedben megkérdőjeleződött, így – a közigazgatás más szegmenseihez hasonlóan – számos, a levéltári ügy szervezetrendszerét érintő szakmai (politikai) döntés látott napvilágot. A levéltári ügy hazai fejlődéstörténete adott időszakának – a vonatkozó szakirodalom (különös tekintettel az ágazat elismert kutatóinak, valamint az intézmények vezetőinek e témakörben publikált elemzéseire) és a szervezetalakításra irányuló szabályozási folyamatok elemzése útján lefolytatott – vizsgálata során arra a megállapításra jutottam, hogy szakmai és funkcionális szempontból is eredményesebb egy hierarchikus rendszer részét képező, területi szervezeti felépítés, mint egy decentralizált szervezési elveken nyugvó, önkormányzati fenntartásban lévő intézményi struktúra.

Kulcsszavak: levéltári igazgatás, állami, önkormányzati, fenntartó

1. BEVEZETÉS

Számos elemzés, tanulmány látott napvilágot az elmúlt 20-30 évben, melyek górcső alá vették a közigazgatás különböző szegmenseit¹ érintő, az egyes közszolgáltatásokat nyújtó intézmények szervezeti átalakulását. A rendszerváltást követően valamennyi ágazatban felmerült az igény egy új szervezeti struktúra kialakítása iránt, mely az egyes speciális szakmai követelményeket biztosító, demokratikus jogállam feltételeinek megfelelő megoldásokat vetített előre. A feladat jelentkezett

¹ Lásd bővebben: VÁRADI LÁSZLÓ: *A művelődésigazgatás kézikönyve*. Budapest, 2009, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft.

a kulturális ágazat² részét képező szakterületen,³ a levéltárügyben is, melynek hazai fejlődéstörténete meghatározott időszakának kiragadása során vizsgálom, hogy a területi levéltárak szervezetrendszerre milyen változásokon esett át a rendszerváltást követő időszakban. Jelen tanulmány szerkezeti felépítését is a területi levéltárak történetének középpontba állítása determinálja.

Elsőként a levéltári igazgatás további szerveinek bemutatására kerül sor, így látható, hogy a részletesebben vizsgált területi szervek mellett mely szereplők gondoskodnak még az ágazatban a közfeladatok ellátásáról. Majd azon lépések rövid tárgyalása következik, melyek a 90-es években meghatározó szerepet játszottak abban, hogy eljussunk a szervezetelméleti szempontból rendkívül komoly kérdéseket felvető azon időszakhoz, mely jelen tanulmány fő vizsgálódási területét képezi. Az új évezred első évtizedének történései rávilágítottak arra, hogy a szakterületen működtetett szervezeti struktúra megérett a változásra. A legfőbb feladat annak eldöntése, hogy az érintett intézmények működtetésére a jövőben milyen keretek között kerüljön sor, azaz önkormányzati vagy állami fenntartásban folytassák-e a jövőben.

2. A LEVÉLTÁRI IGAZGATÁS SZERVEI

2.1. A levéltári igazgatás területének szereplői

A 90-es évek elején – tekintettel arra, hogy a levéltári anyagot keletkeztető gazdasági szereplők helyzete mellett az állami szervek rendszere is jelentős változásokon esett át – a jogállami keretek között a levéltárügyben⁴ is szükség volt a lehető legmagasabb szintű szabályozás kidolgozására, melynek eredményeként született a köziratokról, a közlevéltárakról és a magánlevéltári anyag védelméről szóló 1995. évi LXVI. törvény (a továbbiakban: levéltári törvény). Az apparátusok (helyesen) felismerték, hogy a szakterületen kezelt dokumentumok terjedelme és jelentősége, valamint az ellátni szükséges feladatok heterogenitása megköveteli egy olyan intézményhálózat kiépítését, mely a legmagasabb szakmai követelményeknek megfelelően képes eleget tenni az elvárásoknak.⁵ A levéltári törvény vonatkozó rendelkezései szerint Magyarországon napjainkban a levéltárak két típusa működik: egyrészt a nyilvános magánlevéltárak, másrészt a közlevéltárak. Utóbbiak körébe

² Lásd bővebben: BUDZSÁKLIA MÁTYÁS – LŐRICZ LAJOS: *Kulturális igazgatás* (jegyzet), harmadik, javított, átdolgozott kiadás. Budapest, 1984, Államigazgatási Főiskola

³ Lásd bővebben: TAKÁCS ALBERT: *Szociális-kulturális igazgatás. A kultúra igazgatása* (jegyzet), Budapest, 2000, Budapesti Corvinus Egyetem, Államigazgatási Kar

⁴ Lásd bővebben: KÖRMENDY LAJOS: *Levéltári kézikönyv*. Budapest, 2009, Osiris Kiadó

⁵ KÖRMENDY LAJOS: *A levéltárak filozófia- és funkcióváltozásai a 20. és 21. század fordulóján*. In *Levéltári Szemle* 2006/2. szám, 4–13.

tartoznak az általános, az állami szaklevéltárak, valamint a települési önkormányzatok, a köztestületek, a közalapítványok és a jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szervek levéltárai.

2.2. A nyilvános magánlevéltárak

A nyilvános magánlevéltárakról is csak röviden kívánok szót ejteni, tekintettel arra, hogy ezek nem közfeladatot ellátó szervek fenntartásában működő intézmények, hanem a magánlevéltári anyagok gyűjtésére, őrzésére szolgálnak: azok a természetes személyek, továbbá azok a nem közfeladatot ellátó szervek, amelyek a tulajdonukban vagy birtokukban lévő maradandó értékű iratainak tartós megőrzése céljából levéltárat létesítenek vagy tartanak fenn, és vállalják a levéltári törvény vonatkozó rendelkezésében⁶ foglalt követelmények teljesítését. Nyilvános magánlevéltárat működtethet magánszemély, társadalmi szervezet, alapítvány, valamint ilyen intézmények például – a hazánkban is jelentős értékű és mennyiségű iratanyag birtokában lévő – az egyházi levéltárak. A közérdek megkívánja, hogy a nyilvános magánlevéltárak is az iratkezelési követelményeknek megfelelően kezeljék iratanyagukat, így azok védelme érdekében szükséges az állami kontroll ezen intézmények működése esetében is, melynek mozzanatai a levéltári törvény rendelkezéseiben nyomon követhetők. A kultúráért felelős miniszternél lehet kérelmezni a levéltár nyilvános magánlevéltárként történő bejegyzését, mely kérelemben foglaltak alapján a bejegyzést – a levéltári szakfelügyelet⁷ javaslatára – a miniszter engedélyezi. További kötelezettség, hogy levéltári anyagának jegyzékét átadja a Magyar Nemzeti Levéltárnak, valamint „levéltári anyagából a közlevéltárakra vonatkozó rendelkezések szerint tájékoztatást nyújt, adatokat szolgáltat, iratokat kölcsönöz, és anyagában – saját szabályzata szerint – a kutatást ingyensen lehetővé teszi”.⁸ Amennyiben a nyilvános magánlevéltár az előírt jogszabályi követelményeket nem teljesíti, a miniszter elrendeli a levéltár nyilvántartásból való törlését, valamint ezzel egyidejűleg kezdeményezi a levéltári anyag védetté nyilvánítását. Látható tehát, hogy a levéltári anyagok védelméhez fűződő érdek szigorú feltételeket támaszt a nyilvános magánlevéltárak működési mechanizmusai tekintetében is, mely kógens jogszabályi előírások tükrözik a terület nemzeti értékek kezelésével kapcsolatos jelentőségét.

⁶ A levéltári törvény 30. § (2) bekezdése

⁷ Lásd bővebben: a Levéltári Kollégiumról és a levéltári szakfelügyeletről szóló 7/2002. (II. 27.) NKÖM rendelet a 7. §-tól a 14. §-ig.

⁸ A levéltári törvény 30. § (2) bekezdés c) pontja

2.3. Az állami szaklevéltárak, valamint a települési önkormányzatok, a köztestületek, a közalapítványok és a jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szervek levéltára

„Állami szaklevéltár a Hadtörténelmi Levéltár, a Földügyi és Távérzékelési Levéltár, a Környezetvédelmi és Vízügyi Levéltár, az Állambiztonsági Szolgálatok Történelmi Levéltára, a VERITAS Történetkutató Intézet és Levéltár, valamint az állam által fenntartott felsőoktatási, tudományos, kulturális vagy egészségügyi szolgáltatást végző intézmény levéltára.”⁹ Ezen intézmények általában egy adott ágazatért felelős miniszter felügyelete alatt működnek,¹⁰ rendeltetésük egy-egy külön ágazatba tartozó levéltári iratanyagok kezelése, utóbbiak közé tartozik például az Eötvös Loránd Tudományegyetem vagy a Miskolci Egyetem szaklevéltára. A települési önkormányzat mint fenntartó – közvetlen felügyelete és irányítása alá tartozó – levéltárat működtethet a testülete, hivatalai és intézményei, valamint ezek jogelődei levéltári anyagára kiterjedő illetékességgel.¹¹ A korábbi szabályozással összhangban jelen esetben is a miniszter előzetes beleegyezése szükséges ilyen levéltár alapításához. A jogalkotó e helyütt is további garanciákat illeszt a szabályozásba a levéltári iratanyag védelme érdekében, hiszen a miniszter megtagadhatja az önkormányzat levéltár-alapításhoz való jogának gyakorlását, amennyiben nem látja hosszú távon biztosítottnak a létesíteni szándékozott levéltár folyamatos működésének a levéltári törvényben deklarált személyi és dologi feltételeit.¹² Köztestület, közalapítvány vagy jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szerv saját levéltári anyagának őrzésére közlevéltárat létesíthet.¹³ Jelenleg Magyarországon kizárólag a Magyar Tudományos Akadémia Levéltára működik köztestületi levéltárként; illetve nincs olyan közalapítvány vagy egyéb közfeladatot ellátó szerv, mely közlevéltárat tart fenn. A levéltári törvényből valamennyi, jelen fejezetben tárgyalt közlevéltár tekintetében kiolvashatunk egy további kormányzati kontrollmechanizmust, mely szerint a fenntartó a levéltárak vezetőjét pályázat útján, a miniszter véleményének kikérésével nevezi ki, illetve menti fel.¹⁴ Bár a véleményezési jogkör nem jelent vétőjogot, mégis beleszólást enged a kormánynak az intézmények életét szervesen érintő, fontos kérdésben.

⁹ A levéltári törvény 19. §-a

¹⁰ A kormányzati kontroll itt szintén megjelenik a szabályozásban.

¹¹ A levéltári törvény 20. §-a

¹² A levéltári törvény 15. § (1) bekezdése

¹³ A levéltári törvény 21. §-a

¹⁴ A levéltári törvény 15. § (2) bekezdés c) pontja

2.4. Az általános levéltárak szervezetének szabályozása a levéltári törvény megalkotásáig

Történelmünket végigkísérik a levéltári igazgatás fejlődéstörténetének¹⁵ szervezeti, valamint szakmai változásai,¹⁶ viszont – az előzmények rövid bemutatását követően – csak a rendszerváltozástól kezdődően vizsgálom a területet, különösen szervezetelméleti aspektusból. Egy részben saját élményen alapuló gondolattal nyitok a történelmi kitekintést. Magyarország a II. világháborút követően szocialista uralom alá került, így az ideológiai háttér felépítésével – szovjet mintát követő, nagyfokú központosítással járó – átszervezésre került sor a levéltári rendszerben.¹⁷ Ennek eredményeként – tekintettel arra, hogy a több megyére kiterjedő illetékességű kerületi levéltárak felállítása főként anyagi okok miatt megghiúsult –, 1953-ban megalakultak az állami területi levéltárak megyei, illetve fővárosi illetékességgel,¹⁸ továbbá mellettük az Országos Levéltár működött többek között a bíróságok, illetve a központi államigazgatási szervek irataira kiterjedő illetékességi körrel. A szakmai irányítást a Levéltárak Országos Központja látta el. A centralizáció egésze alatt kialakított rendszer egészen 1967 végéig állt fenn, majd 1968. január 1. napjával a területi levéltárak a megyei tanácsok¹⁹ intézményeiként,²⁰ azok irányításával folytatták működésüket.²¹ Rövid időn belül megszületett a levéltárügy új, átfogó szabályozása,²² mely az államszocialista időszak szülötteként a rendszerváltozást követő első pár évben is meghatározta a levéltári igazgatás jogszabályi hátterét. Az új szabályozás alapján az Országos Levéltár feladatköre megosztásra került: az 1945 előtti időszak iratanyagával kapcsolatos feladatokat továbbra is az Országos Levéltár látta el, míg az azt követő évek iratanyaga tekintetében az Új Magyar Központi Levéltár járt el. Ezek a szervek, valamint a tanácsi levéltárak általános levéltárként működtek: az országos levéltárak látták el a

¹⁵ Lásd bővebben: RIXER ÁDÁM: *Humán közszolgáltatások igazgatása. Az egészségügy, az oktatás és a sport igazgatása*. Budapest, 2011, Patrocínium

¹⁶ Ezen fejlődéstörténetnek voltak árnyidőszakai is, így például az 50-es évek szocialista ideológiának történő megfelelés kényszere mellett végzett munka nem segítette a szakma fejlődését.

¹⁷ A levéltárakról szóló 1950. évi 29. törvényerejű rendeletben foglaltak alapján került sor az átszervezésre.

¹⁸ Kivétel ez alól Győr-Sopron megye, ahol figyelemmel Sopron és környéke nagy terjedelmű, értékes levéltári anyagára, két területi állami levéltár jött létre, Győrben és Sopronban. Megtörtént továbbá az azonos székhelyű városi és megyei levéltárak centralizációja is.

¹⁹ Budapesten természetesen a fővárosi tanács intézményeként működött.

²⁰ Győr-Sopron megye mellett Csongrád megyében is két megyei levéltár működött Szegeden és Szentesen, ez utóbbi 1973-ig.

²¹ A 2045/1967. (VIII. 8.) kormányhatározat alapján

²² A levéltári anyag védelméről és a levéltárakról szóló 1969. évi 29. törvényerejű rendelet, valamint annak végrehajtásáról szóló 30/1969 (IX. 2.) kormányrendelet

központi, az országos jelentőségű szervek (magánszemélyek) irataival összefüggő teendőket, míg a tanácsi levéltárak megyei (fővárosi) illetékességgel jártak el.

A rendszerváltozás következményeként a jogállamiság helyreállításával új alapokra kellett helyezni az államszervezet felépítését, mely természetesen jelentős kihatással volt az általános levéltárak életére, így ezen időszak lesz történetünk következő állomása. Figyelemmel arra, hogy az 1969-es joganyag már alkalmatlan volt a levéltári igazgatás működtetésére, sürgetővé vált a terület jogi hátterének kiépítése. A „jogalkotási gépezet” rohamos sebességgel vetette bele magát az új jogintézmények kialakításának folyamatába, viszont ennek eredményeként az Országgyűlés életében sűrű, nagy horderejű döntéseket kívánó jogalkotási periódus következett; látható volt, hogy a levéltárügy átfogó rendezésére még néhány évet várni kell. Tekintettel arra, hogy a terület működőképességének biztosítása érdekében legalább az alapvető kérdésekben meg kellett hozni a szükséges döntéseket, a jogalkotó az önkormányzatokkal kapcsolatos jogi szabályozás útján oldotta meg a helyzetet. Ez logikailag is helyes döntésnek bizonyult, hiszen, mint azt látni fogjuk, a területi közigazgatás szervezetének kialakítása során az önkormányzati rendszerek kiépítésére, valamint a levéltárak működtetésére vonatkozó koncepciókban a két terület számos ponton kapcsolódik egymással. Ezen időszakban egy sor, levéltárügyi tekintetben kiemelt jelentőségű jogszabályi rendelkezés látott napvilágot, amelyekről az alábbiakban vázlatosan, időrendi sorrendben teszünk említést a terület fokozatos jogi rendezésének szemléltetése céljából.

Az Országgyűlés 1990. augusztus 3. napján döntött²³ a levéltári rendszer területi szerveinek jövőbeni helyzetéről a következők szerint: „A megszűnő tanács és szervei jogutóda az önkormányzat.”²⁴ Az állam tulajdonából az önkormányzatok tulajdonába került a tanácsok kezelésében lévő, illetve tulajdonosi irányítása alatt álló oktatási, kulturális, egészségügyi, szociális, sport stb. intézmények vagyona.²⁵ A döntés révén a korábbi tanácsi levéltárak a megyei (fővárosi) önkormányzatok fenntartásába kerültek. Az Ötv. az ágazatért felelős (ezen időszakban a művelődési és közoktatási) minisztert bízta meg a helyi önkormányzatok által fenntartott intézmények működése szakmai követelményeinek, illetve az intézmények dolgozói képzési előírásainak rendeleti szinten történő szabályozásával, továbbá a miniszter ellenőrzi ezen előírások érvényesülését²⁶ (ezáltal deklarálásra is került, hogy a szakmai irányításról miként gondoskodik a kormányzat). 1991. május 23-án került elfogadásra azon újabb jogszabály,²⁷ amely a következők

²³ A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (a továbbiakban: Ötv.)

²⁴ Az Ötv. 103. § (3) bekezdése

²⁵ Az Ötv. 107. § (1) bekezdés d) pontja

²⁶ Az Ötv. 79. § b) pontja

²⁷ A helyi önkormányzatok és szerveik, a köztársasági megbízottak, valamint egyes centrális alárendeltségű szervek feladat- és hatásköreiről szóló 1991. évi XX. törvény

szerint egyértelműen megjelöli a megyei önkormányzatoknak a levéltárak fenntartására vonatkozó kötelezettségét: a „főváros, a megye önkormányzata köteles biztosítani a területen működő, illetőleg működött települési önkormányzati szervek és nem központi állami szervek, valamint saját történeti értékű iratai, továbbá az egyéb helyi jellegű levéltári anyag átvételét, gyűjtését és őrzését, feldolgozhatóságát és kutathatóságát.”²⁸ Ezzel a rendelkezés a vonatkozó hatáskör telepítése mellett, miszerint a közszolgáltatás-szervezéssel összefüggésben felmerülő feladatok ellátására irányuló kötelezettség (felelősség) a (fővárosi) megyei önkormányzatokat terheli, egyúttal megjelöli annak illetékességét is. A szabályozás egyébként konkrét feladatok szabásával is él a fenntartók irányában, például rögzíti, hogy a helyi önkormányzat közgyűlése jóváhagyja az önkormányzati levéltár munkatervét, illetve beszámolóját. Kiemelendő továbbá a jogszabállyal kapcsolatban, hogy az ismét lehetőséget biztosít levéltár alapítására és fenntartására a települési önkormányzatok számára. Három megyei jogú város, Székesfehérvár (1992-ben), Győr (1993-ban), valamint Tatabánya (1995-ben) is élt az újjáéledő jogosítványval, mely városok közül Székesfehérvár és Győr már az 1950-es évek elején lefolytatott államosítást megelőzően is működtetett városi levéltárat. A következő, 1991. augusztus 8. napján hatályba lépő, fontosabb jogszabály rendelkezik a levéltári anyagok tulajdoni helyzetével kapcsolatban: az önkormányzatok és intézményeik, közüzemeik, valamint jogelődjeik levéltári anyagának tulajdonjogára a levéltári jogszabályok az irányadók; ezen szervek, továbbá a nem központi állami szervek működésével kapcsolatban keletkezett, rendeltetésszerűen azok irattáraiba tartozó levéltári anyag forgalomképtelen (levéltári anyag megyei, fővárosi levéltárban történő elhelyezése a tulajdonjogot nem érinti).²⁹ Szervezetelméleti aspektusból fontos még kiemelni, hogy egy további törvényi rendelkezés³⁰ szerint 1992. július 1. napjától kezdődően „ahol jogszabály Új Magyar Központi Levéltárat említ, ott Magyar Országos Levéltárat kell érteni”, azaz csak a Magyar Országos Levéltár működik tovább.

A következő mérföldkő az egyes rendelkezései kapcsán már hivatkozott, 1995. június 30. napjával kihirdetésre került levéltári törvény megalkotása volt. Az általános levéltárak száma, szervezeti felépítése a rendszerváltozást követő időszak kapcsán végiggondolt jogi szabályozás során kialakult állapothoz képest változatlanul megmaradt, ebbe a körbe tartoztak a megyei levéltárak, Budapest Főváros Önkormányzatának Levéltára, valamint a Magyar Országos Levéltár. Általános le-

²⁸ A helyi önkormányzatok és szerveik, a köztársasági megbízottak, valamint egyes centrális alárendeltségű szervek feladat- és hatásköreiről szóló 1991. évi XX. törvény 108. § (2) bekezdés b) pontja

²⁹ Az egyes állami tulajdonban lévő vagyontárgyak önkormányzatok tulajdonába adásáról szóló 1991. évi XXXIII. törvény

³⁰ A levéltári anyag védelméről és a levéltárakról szóló 1969. évi 27. törvényerejű rendelet módosításáról szóló 1991. évi LXXXIII. törvény

levéltarat az Országgyűlés hozhat létre, illetve szüntethet meg. A Magyar Országos Levéltár volt a központi általános levéltár, illetékességi körébe tartozott például az Országgyűlés és Hivatala, az autonóm államigazgatási szervek, a minisztériumok stb. A területi általános levéltárak a megyei levéltárak, illetve Budapest Főváros Önkormányzatának Levéltára. Bár a települési önkormányzatok továbbra is élhetnek a levéltár alapításának jogával,³¹ azonban ezzel – a korábban már említésre került három megyei jogú város mellett – csak egyetlen település, Vác városa élt 2004-ben.³²

3. A FENNTARTÓ KIJELÖLÉSÉVEL KAPCSOLATOS DILEMMÁK

A levéltári igazgatás területén kialakított általános levéltári szervezet évekig változatlan formában töltötte be szerepét a közigazgatásban, azonban a háttérben – a levéltár által nyújtott közszolgáltatást igénybe vevő, a levéltári szakterületet nem ismerő állampolgár számára rejtett módon – olyan folyamatok zajlottak, amelyek bő másfél évtizeddel később indokoltá tették a levéltári törvény átfogó módosítását.

3.1. A fenntartó szerepe

A rendszerváltást követő 15 évben lassú ütemben, de növekedett a levéltárakban dolgozók száma,³³ igaz, az egyre növekvő papírhasználattal egyidejűleg a feldolgozásra váró iratanyag mennyisége is nőtt, ráadásul egy új kihívással is meg kell küzdeni, ez pedig az elektronikus felületen történő munkavégzés spektrumának növekedése a technika fejlődése révén. A 2006. évet követően viszont jelentős létszámcsökkenés következett be, így például 2005 és a 2010 közötti időtartamban nagyságrendileg két közepes méretű intézmény személyi állományának megfelelő létszámmal foglalkozott meg az ágazat területi szintje. A számok erejét hangsúlyozza, hogy ezen időszakban egy közepes méretű levéltár kapacitásának megfelelő mennyiséggel nőtt a levéltári iratanyag, mellyel összefüggésben nem kizárólag a vele járó megnövekedett munkateher jelent problémát, hanem az intézmények

³¹ Figyelemmel arra, hogy a vonatkozó jogszabályi előírások a (fővárosi) megyei önkormányzatokhoz telepítették a levéltárak fenntartásának kötelezettségét, a települési önkormányzatok nyilván csak akkor élnek ezzel a lehetőséggel, ha az jelentősebb szakmai előnyöket biztosít (pl. jobb irattári helységben tudja tárolni az iratokat), mely ellensúlyozza az intézmény fenntartásból származó anyagi terhet.

³² A levéltárnak nem volt jogelődje, tekintettel arra, hogy 1950 előtt Vác város nem tartott fenn levéltárat.

³³ Míg például 1989-ben 522 fő volt a fővárosi és megyei levéltárban dolgozó létszáma, addig 2000-ben 608 fő.

tárolókapacitásának rohamos mértékű csökkenése (egyres megyei levéltáraknál lényegében megteltek az irattárak). Ha összevetjük a területi levéltári szervrendszer összköltségvetésének bevételi oldalát a 2005. év és a 2010. év vonatkozásában, a számokból levezethető, hogy átlagosan három közepes méretű intézmény költségvetési bevételének megfelelő mértékű a különbözet összege.

A levéltári törvény alapján a közlevéltár fenntartója köteles gondoskodni annak rendeltetésszerű működéséhez szükséges költségvetési feltételekről. Miként fordulhat elő, hogy a fenntartó nem tesz eleget – az alkotmányos szinten is megjelenő, a kultúrához való jog biztosításának alapjául szolgáló – közszolgáltatásszervezési kötelezettségének? Egy realisabb kép megalkotása érdekében a problémakört meg kell vizsgálni a fenntartó megyei (fővárosi) önkormányzatok (a továbbiakban: önkormányzat) oldaláról. 2007. január 1. napjától kezdődően a megyei (fővárosi) illetékhivatalok az Adó- és Pénzügyi Ellenőrzési Hivatal Regionális Igazgatóságaiba integrálódtak,³⁴ természetesen ezen hatáskörelvonás is szűkítette az önkormányzatok „súlyát”, anyagi mozgásterét; továbbá a 2008-as gazdasági válság hatásai is érződtek valamennyi ágazatban. Tárgyidőszakban továbbá számos – általában politikai megfontolásból eredő – kormányzati törekvés befolyásolta a közigazgatás területi szerveinek működési területére vonatkozó szabályokat, mely a regionális szervezési elvet preferálta a Magyarországon történelmi hagyományokon alapuló megyei felosztással szemben. Ezen reformkísérletek többségében megrekedtek a jogalkotási folyamatok szabályozására vonatkozó feltételek útvesztőiben. Jó példa erre, amikor a kormány – a közigazgatási hivatalok regionális átszervezésével összefüggésben gyakorolt – alkotmányellenes szabályozás³⁵ útján létrehozta a regionális közigazgatási hivatalokat. Az önkormányzatok szintén nem illettek bele ezen kormányzati elképzelésekbe. Megfigyelhető, hogy a vizsgált időszakban folyamatosan csökkent az önkormányzatok költségvetésének bevételi összege. Erre a helyzetre az önkormányzatok vezetői eltérő módon reagáltak. Az egyik megoldásként a hiányzó anyagi forrásokat egyéb úton pótolták, például hitelt vettek fel, vagy kötvénykibocsátásba kezdtek (a kötvénykibocsátásból befolyó bevétel alkalmas volt egyrészt korábbi előnytelen hitelek kiváltására, másrészt a működési hiány finanszírozására is). Az önkormányzat így tudta biztosítani az intézmények számára a működésükhöz szükséges anyagi keretet. A másik gazdaságpolitikai irányt választó önkormányzatoknál az egyre szűkösebb pénzügyi keret hatására mérsékelni kezdték a kiadásokat. Kezdetben a dologi jellegű kiadások estek áldozatul, a rendelkezésre álló ingatlanállomány használatának racionalizálására (pl.: ingatlan értékesítése, bérbeadás) is sor került, illetve hatékony

³⁴ Az egyes pénzügyi tárgyú törvények módosításáról szóló 2006. évi LXI. törvény alapján.

³⁵ Az Alkotmánybíróság a 90/2007. (XI. 14.) AB határozatában megállapította, hogy a közigazgatási hivatalokról szóló 297/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet alkotmányellenes, ezért azt 2008. június 30-i hatállyal megsemmisítette.

megoldást jelentett az azonos szakterületen működő intézmények összevonása. Amennyiben ezen intézkedések nem bizonyultak elegendőnek, sor került egyes munkakörökben a dolgozók napi 6, illetve 4 órás munkaidőben történő foglalkoztatására,³⁶ rosszabb esetben létszámcsökkentésre. Végső soron egyik irány sem jelentett hosszú távú megoldást, hiszen számos önkormányzat több tízmilliárdos adósságállományt halmozott fel ebben az időszakban, továbbá a megszorítások alkalmazása is jelentősen „megsínylette” a funkcionális feladatellátást, illetve a szakmai munkát egyaránt (a fenntartó részéről sok esetben már csak a levéltárak működőképességének biztosítása volt a cél, a szakmai érdekek teljes mértékben háttérbe szorultak). A levéltárak az általuk nyújtott közszolgáltatás jellegéből fakadóan is nehezebb helyzetben voltak, hiszen a fenntartók a kisebb „(társadalom) politikai vihar” érdekében inkább alkalmaztak megszorításokat olyan intézmény esetében, ahol nem gyermekek vagy szociálisan rászorultak helyzetét nehezítik (pl.: gyermekvédelmi központ). Mindezekon túlmenően a levéltárak számára az is nehézséget okozott, hogy a piaci érdekérvényesítő képességük jelentős mértékben elmarad a kulturális területen működő további intézményekhez (könyvtárak, múzeumok) képest.

3.2. Válaszút előtt a jogalkotó

A szakmai fórumokon, a fenntartók és az intézmények közötti egyeztetéseken, valamint az apparátus részéről is megfogalmazódtak a problémákat különböző aspektusból kezelni szándékozó javaslatok, így például a technika fejlődése nyújtotta lehetőségek aktívabb kiaknázása, mely elősegítheti, hogy a levéltár által nyújtott közszolgáltatások „közelebb kerüljenek” az igénybe vevőkhöz, egyúttal – a piaci érdekek komolyabb érvényesítése céljából – keresletük is növekedjen.³⁷ A tárgyaló felek részéről egyre több alkalommal fogalmazódott meg azon szabályozási lehetőség vizsgálata is, amely a fenntartó esetleges változását eredményezné. Mielőtt rátérek a helyzet gyakorlati megoldására, röviden kitérek annak olyan elméleti síkon történő megalapozására, mely szemlélteti, hogy az államnak jelen helyzetben milyen irányvonalak között választani, amennyiben az intézményfenntartás szervezeti kérdéseit vizsgáljuk. Az egyik, a decentralizáció égisze alatt működő szervezeti struktúra esetében a közszolgáltatás szervezése során a helyi szervek befolyása erősödik, hiszen ők rendelkeznek döntési kompetenciával az adott területen. Ezen

³⁶ Általában határozott időtartamra szóló, közös megegyezéssel történő kinevezés-módosítások útján.

³⁷ APRÓ ERZSÉBET: A magyar levéltári rendszer jövője. Javaslat a levéltári rendszer reformjára. Beszámoló a Magyar Levéltárosok Egyesületének 2007. november 6-án, Budapesten tartott szakmai napjáról. In *Levéltári Szemle*, 2007/ 4. szám, 62–67.

igazgatási szabályozás mellett gyakori érvként merül fel, hogy így a közszolgáltatásokat igénybe vevők köre „közelebb van” a közszolgáltatást nyújtó szervekhez, mely elősegíti a helyi igények hatékonyabb érvényesítését. A másik irány a centralizáció, mely egyértelműen a központi szervek hatalmát erősíti a helyi szervekkel szemben; a mellettük érvelők szerint egy ilyen jelentős, nemzeti érdeket jelentő területnek a képviselőjét központilag kell ellátni, továbbá az anyagi források „elosztása” tekintetében is ez a szint a meghatározó. Magyarországon ezen elméletek kontextusában két szereplő között kellett választania a jogalkotónak: továbbra is az önkormányzati keretek között gondoskodik a területi levéltárak fenntartásáról, vagy állami kézbe kell venni az irányítást.

A megoldást jelentő szabályozás kidolgozása során a szakma is beterjesztette elvárásait a jogalkotó felé. Ennek rövid ismertetéséhez a Levéltári Kollégium³⁸ által 2010. december 16. napján tartott ülésén létrehozott, a levéltárügy ágazati irányítási, finanszírozási, fejlesztési, valamint a területi általános levéltárak fenntartási kérdéseit vizsgáló levéltári kollégiumi bizottság jelentésében foglaltakat vettem alapul. Alapvető célkitűzésként került meghatározásra, hogy a közigazgatás folyamatban lévő korszerűsítéséhez illeszkedve szükséges deklarálni a területi általános (megyei, fővárosi) levéltárak jövőbeni működési alapelveit, szervezeti kereteit. A megyei, fővárosi levéltárakat állami fenntartás, azaz – centralizációs irányt követve – központi felügyelet és irányítás alá kell helyezni, illetve ebből következően önálló szakmai irányító hivatal alárendeltségében kell működtetni, különös tekintettel arra, hogy a területi általános levéltárakban őrzött iratok döntő többsége állami szervek által, illetőleg az önkormányzatokhoz telepített államigazgatási eljárások során keletkezett, így fennmaradásuk biztosítása alapvetően állami feladatkörbe tartozik. Prioritásként fogalmazódott meg az összehangolt szakmai irányítás megteremtése, mely a korábbi fenntartói keretek között nem volt megvalósítható (a feltárt, különösen szakmai természetű problémák megoldásától a fenntartók anyagi okokra hivatkozással gyakran nem tettek eleget). Megoldandó probléma, hogy az egyes levéltárak technikai, személyi, raktári kapacitásai jelentős mértékben eltérnek egymástól, ami a feladatellátás színvonalbeli különbségei mellett más és más szakmai gyakorlatot eredményez, mely sérti az állampolgárok esélyegyenlőségi jogait (az állampolgárok az önmagukra vonatkozó jogbiztosító iratokhoz az ország különböző pontjain eltérő módon és hatékonysággal férhetnek hozzá, az írott nemzeti örökség megismeréséhez fűződő jogukat eltérő feltételekkel érvényesíthetik).³⁹ A korábbi fenntartói helyzet következményeként a levéltári munkára vonatkozó ismeretek allokációja, illetőleg a hazai és külföldi tapasztala-

³⁸ Lásd bővebben: a Levéltári Kollégiumról és a levéltári szakfelügyeletről szóló 7/2002. (II. 27.) NKÖM rendelet

³⁹ GYIMESI ENDRE: Az állam folyamatos működésének letéteményese maga a levéltári anyag. In *Levéltári Szemle*, 2011/2. szám, 3–8.

tok adaptálása meglehetősen esetleges; egyértelműen hiányzik egy összlevéltári oktatási módszertani tudásközpont. A probléma fokozódik a kormányzat e-közigazgatási törekvéseivel párhuzamosan: a teljes körű e-közigazgatási rendszerrel szinkronban a levéltárakat fel kell készíteni az elektronikusan keletkező köziratok fogadására (az e-iratok kezelése, megőrzése a jövőben is megköveteli a levéltárak összehangolt, irányított feladatvégzését). Hatékony, központilag szervezett, fokozott állami szerepvállalást igényel az intézmények többségét jellemző raktárhiány is. Ebben a helyzetben csak látszólag jelent megoldást az elektronikus levéltári rendszer megvalósítása, ugyanis a jogszabályok szerint a köziratok a keletkezésük után 15 évvel kerülnek levéltári átadásra, így a ma keletkező iratok döntő többsége is egyelőre papír alapon képződik.⁴⁰ A jelentés természetesen részletesen kifejti a fentiekben foglalt elvárásoknak megfelelően kialakítandó szervezeti és szakmai környezet optimális finanszírozásának módját is.

3.3. Döntés a fenntartó kijelöléséről

A 2010. évben lebonyolításra került országos és önkormányzati választásokat követően egyértelmű szándék mutatkozott a kormányzat részéről a területi közigazgatás megreformálására. A vonatkozó szabályozás első mérföldkövének tekinthetők a 2011. január 1. napjától kezdődően megalakult megyei (fővárosi) kormányhivatalok, melyek egy éveken át elhúzódó integrációs folyamat révén gyökeresen átalakították a területi államigazgatás szervezeti felépítését, továbbá előrevetítették a helyi önkormányzatok igazgatási területére váró változások irányát.⁴¹ Az önkormányzatok helyzetének rendezésére végül egy, 2011. november 25. napján kihirdetésre került jogszabály⁴² útján került sor, melynek vonatkozó rendelkezései szerint 2012. január 1. napjával kezdődően az önkormányzatok intézményfenntartó szerepköre megszűnt. Az érintett intézmények állami fenntartásba kerültek, egyidejűleg sor került az adósságállományuk állami átvállalására 197,6 milliárd forint összegben. A feladat komoly kihívást jelentett, tekintettel arra, hogy számos elkülönült ágazatba tartozó intézmény (kórházak, gyermekvédelmi, oktatási és szociális intézmények, levéltárak stb.) helyzetét kellett egyidejűleg rendezni. Kezdetben a kórházak kivételével valamennyi intézmény egy-egy megyei szinten megalakult állami szerv, a megyei intézményfenntartó központok

⁴⁰ Egy 2010. évi felmérés szerint a rendelkezésre álló raktárkapacitást 30%-kal haladja meg a még át nem vett iratok mennyisége, és ez a szám az idő előrehaladtával exponenciálisan nő.

⁴¹ A települési önkormányzatok esetében a városi levéltárak működését egyelőre nem érintették a fenntartó helyzetében bekövetkezett változások.

⁴² A megyei önkormányzatok konszolidációjáról, a megyei önkormányzati intézmények és a Fővárosi Önkormányzat egyes egészségügyi intézményeinek átvételéről szóló 2011. évi CLIV törvény

fenntartásába került,⁴³ az irányításuk hosszú távú megoldásának az adott ágazatba illeszthető, szakmailag megalapozott szervezeti kereteinek kidolgozásáig. Ezen állami fenntartók alkalmasak voltak arra, hogy felmérjék az egyes intézmények működési (funkcionális) igényeit, valamint szakmai elvárások is megfogalmazódtak. Az általános levéltárakat érintő szervezeti átalakításra a levéltári törvény vonatkozó rendelkezéseinek 2012. május 21. napjával elfogadott módosítása⁴⁴ útján került sor. A benyújtásra került törvénymódosítási javaslat céljaként az általános levéltárak nemzeti szintű levéltári intézményrendszerre alakításának jogszabályi megalapozása került deklarálásra. Az új szervezeti struktúrában⁴⁵ a területi levéltárak beolvadtak a Magyar Országos Levéltár szervezetébe és megyei szintű szervezeti egységekként (tagintézményekként) működnek, így 2013. október 1. napjával létrejött a Magyar Nemzeti Levéltár. Az általános levéltárak körébe tartozik a Magyar Országos Levéltár (központi általános levéltár), a megyei levéltár és Budapest Főváros Önkormányzata által fenntartott levéltár. A területi levéltárak intézményi önállósága a jövőben így megszűnt, azonban a közfeladat-ellátás tartalmi elemei nem változnak: a tagintézmény megyei szinten ellátja a Magyar Nemzeti Levéltár feladatait, a Magyar Nemzeti Levéltár költségvetésén belül az egyes tagintézmények szakmai feladatainak figyelembevételével meghatározott éves elkülönített költségvetési kerettel működik, vezetőjét (igazgatóját) a Magyar Nemzeti Levéltár főigazgatója nevezi ki a kultúráért felelős miniszter egyetértésével.

4. ÖSSZEGZÉS

Figyelemmel a rendszerváltozást követően eltelt több mint 30 év – levéltári igazgatás területén bekövetkezett – eseményeire, arra a megállapításra jutottam, hogy a levéltárügyben a közszolgáltatások megszervezésére inkább hivatott egy hierarchikus szervezetben működő szervezeti megoldás, mint egy decentralizált szervezési elveken nyugvó, önkormányzati fenntartásban lévő intézményi struktúra. A hatályos szabályozás eredményeként ugyanis a központi irányítás nagyobb mértékben képes azonos feltételeket teremteni, illetve egységes irányt mutatni a

⁴³ A megyei intézményfenntartó központokról, valamint a megyei önkormányzatok konszolidációjával, a megyei önkormányzati intézmények és a Fővárosi Önkormányzat egészségügyi intézményeinek átvételével összefüggő egyes kormányrendeletek módosításáról szóló 258/2011. (XII. 7.) Korm. rendelet

⁴⁴ A köziratokról, a közlevéltárakról és a magánlevéltári anyag védelméről szóló 1995. évi LXVI. törvény és az elmúlt rendszer titkosszolgálati tevékenységének feltárásáról és az Állambiztonsági Szolgálatok Történeti Levéltára létrehozásáról szóló 2003. évi III. törvény módosításáról szóló 2012. évi LXI. törvény

⁴⁵ SIPOS ANDRÁS: A magyar önkormányzati és területi levéltárak egykor és napjainkban. In *Levéltári Szemle*, 2016/4. szám, 5–15.

funkcionális (pénzügyek, üzemeltetés, koordináció) és a szakmai feladatok ellátásához, illetve nem zárja ki a helyi sajátosságok érvényesülését. Egy, a centralizáció jegyében működő központi irányítás összehangoltabb, kiegyensúlyozottabb környezetet képes teremteni a levéltári igazgatás szervei számára pénzügyi és szakmai aspektusból egyaránt. Magyarországon az önkormányzati fenntartás nem váltotta be a hozzá fűzött reményeket, így jelenleg a centralista elv alapján kialakított területi levéltári szervezet lehet működőképes megoldás (természetesen a városi, és különösen az egyházi levéltárak területen végzett jelentős tevékenysége mellett). Az önkormányzati fenntartói szerepének (dekoncentráció elve mentén működő megoldás) védelmében azért szükséges megjegyezni, hogy a finanszírozási problémák mértéke, az eladósodás vélhetően hibás politikai döntések sorozatának is köszönhető. Természetesen amennyiben önkormányzati fenntartásban működik egy intézmény, úgy nem kizárólag a – költségvetési paramétereket alapjaiban meghatározó – központi kormányzat, hanem a források elosztásáért közvetlenül felelős önkormányzat is szerepet játszik abban, hogy milyen anyagi háttér áll rendelkezésre (az önkormányzati autonómia dacára, amennyiben a központi irányítás nem biztosít elegendő forrást az önkormányzat részére, úgy hosszú távon nem eredményezhet megfelelő fenntartói szerepvállalást). Álláspontom szerint a jelen centralista felfogás optimálisabb helyzetet teremt a szakterületen, egyrészt mert a központi irányítás nagyobb mértékben képes azonos feltételeket teremteni, illetve egységes irányt mutatni a szakmai munkának; másrészt ezen levéltári szervezetben nem feltétlenül indokolt, hogy az önkormányzat, illetve a helyi sajátosságok determinálják a szakmai munkát (egy felelős igazgató a szükséges mértékben ennek amúgy is eleget tesz). Amennyiben az önkormányzat ebben magasabb szinten érdekelt, úgy megvan a jogszabályi lehetőség saját levéltár létesítésére. Tekintettel a tanulmány céljára, a következő kormányzati célkitűzéssel zárom, bízván annak maradéktalan teljesülésében: a Magyar Nemzeti Levéltár komplex és egységes feladatellátással mind a kulturális örökség megőrzését, mind pedig a közigazgatást megfelelő hatékonysággal szolgálja.

FELHASZNÁLT IRODALOM

- APRÓ ERZSÉBET: A magyar levéltári rendszer jövője. Javaslat a levéltári rendszer reformjára. Beszámoló a Magyar Levéltárosok Egyesületének 2007. november 6-án, Budapesten tartott szakmai napjáról. In *Levéltári Szemle*, 2007/ 4. szám, 62–67.
- BUDZSÁKLIA MÁTYÁS, LŐRICZ LAJOS: *Kulturális igazgatás* (jegyzet), harmadik, javított, átdolgozott kiadás. Budapest, 1984, Államigazgatási Főiskola
- GYIMESI ENDRE: *Az állam folyamatos működésének letéteményese maga a levéltári anyag*. In *Levéltári Szemle*, 2011/2. szám, 3–8.
- KÖRMENDY LAJOS: A levéltárak filozófia- és funkcióváltozásai a 20. és 21. század fordulóján. In *Levéltári Szemle*, 2006/2. szám, 4–13.

KÖRMENDY LAJOS: *Levéltári kézikönyv*. Budapest, 2009, Osiris Kiadó

RIXER ÁDÁM: *Humán közszolgáltatások igazgatása. Az egészségügy, az oktatás és a sport igazgatása*. Budapest, 2011, Patrocínium

SIPOS ANDRÁS: *A magyar önkormányzati és területi levéltárak egykor és napjainkban*. In *Levéltári Szemle*, 2016/4. szám, 5–15.

TAKÁCS ALBERT: *Szociális-kulturális igazgatás. A kultúra igazgatása* (jegyzet). Budapest, 2000, Budapesti Corvinus Egyetem, Államigazgatási Kar

VÁRADI LÁSZLÓ: *A művelődésigazgatás kézikönyve*, Budapest, 2009, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft.

Szakkérdés vizsgálata a közigazgatási hatósági és a közigazgatási peres eljárásban

Kozák Bettina

Széchenyi István Egyetem
Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Kar
Közigazgatási és Pénzügyi Jogi Tanszék
e-mail: kozakbettina@gmail.com

ABSZTRAKT

A hatósági ügyek sokszínűsége megköveteli, hogy a közigazgatási hatóságok a tényállástisztázáshoz szükséges, hatékony eszköztárral rendelkezzenek. A jogi szabályozás kialakítása során a jogalkotónak figyelemmel kell lennie arra, hogy egyszerre érvényesüljön a közérdek és az ügyféli jogok védelme, melynek keretén belül a fegyverek egyenlősége is biztosítva kell, hogy legyen. A tisztességes eljárás érvényesülésének egyik feltétele, hogy a jogi szabályozás megteremtse a lehetőséget arra, hogy a speciális szak tudást igénylő kérdéseket megfelelő szakismerettel rendelkező szervek, illetve személyek vizsgálják meg. A közigazgatási hatósági eljárás során a szakkérdés vizsgálatának három esetét különböztethetjük meg: a szakhatóság általi, az eljáró hatóság ügyintézője általi, illetve a szakértő általi vizsgálatot.

Kulcsszavak: *szakértő, különleges szakértelem, szakhatóság, törvényesség, közigazgatási per*

1. BEVEZETÉS

A közigazgatási hatósági eljárás olyan eljárás, amelynek során a közigazgatási hatóságok közhatalom birtokában járnak el a közigazgatási szervezeten kívüli jogalanyok, vagyis az ügyfelek hatósági ügyében, amelynek intézése során az ügyfelek számára jogokat és kötelezettségeket állapítanak meg. A közigazgatási hatósági eljárás tárgya a hatósági ügy.¹ A hatósági ügyek rendkívül változatos képet mutatnak, amely következtében a közigazgatási hatóságok számára hatékony, egyben sokszínű eszköztárat kell biztosítani annak érdekében, hogy eleget tudjanak tenni tényállástisztázási kötelezettségüknek. A tisztességes eljárás érvényesülésének egyik feltétele, hogy a jogi szabályozás megteremtse a lehetőséget arra, hogy a

¹ Az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (a továbbiakban: Ákr.) 7. § (2) bekezdés.

speciális szaktudást igénylő kérdéseket megfelelő szakismerettel rendelkező szervezetek, illetve személyek vizsgálják meg. Ennek során egyszerre kell érvényesülnie a közérdek védelmének és az ügyfelek eljárási garanciáinak, melynek keretén belül a fegyverek egyenlősége is biztosítva kell, hogy legyen.² Tanulmányomban az összehasonlító elemzés módszerével vizsgáltam a szakkérdés vizsgálatának eszközeit a közigazgatási hatósági, illetve a közigazgatási peres eljárásban. Célom a hatályos szabályozás hatékonyságának vizsgálata keretében egy átfogó képet adjak a szakkérdés vizsgálatának egyes módozatairól.

2. SZAKÉRTELEM A KÖZIGAZGATÁSI HATÓSÁGI ELJÁRÁSBAN

Az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (a továbbiakban: Ákr.) 71. § (1) és (2) bekezdése szerint *szakértőt kell meghallgatni vagy – legalább tizenöt napos határidő tűzésével – szakvéleményt kell kérni, ha az ügyben jelentős tény vagy egyéb körülmény megállapításához különleges szakértelem szükséges, és az eljáró hatóság nem rendelkezik megfelelő szakértelemmel. Nincs helye szakértő kirendelésének, ha ugyanabban a szakkérdésben szakhatóság állásfoglalását kell beszerezni.*³ A hivatkozott rendelkezésekből látható, hogy az Ákr. a szakkérdés vizsgálatának három módját különbözteti meg:

- szakhatóság általi,
- az eljáró hatóság ügyintézője általi és
- a szakértő általi vizsgálatot.

Mindezek alapján a szakkérdés vizsgálatát a hatóság vagy saját maga végzi el, vagy megfelelő szakismerettel rendelkező szervezet, illetve személyt von be a közigazgatási hatósági eljárásába. Az Ákr. vonatkozó rendelkezései sorrendiséget állítanak fel a három vizsgálati mód alkalmazása tekintetében. Az Ákr. ugyanis a szakkérdésnek az eljáró hatóság ügyintézője általi vizsgálatát tekinti az elsődlegesnek, mivel csak abban az esetben írja elő a szakértő bevonását, amennyiben az ügyben jelentős tény vagy egyéb körülmény megállapításához olyan különleges szakértelem szükséges, amellyel az eljáró hatóság nem rendelkezik. A szakhatóság bevonására pedig az Ákr. 55. §-a értelmében csak akkor kerülhet sor, amennyiben törvény vagy a szakhatóságok kijelöléséről szóló kormányrendelet közérdeken alapuló kényszerítő indok alapján a szakhatóság megkeresését előírja. Ebben az esetben azonban a szakhatóság bevonásától nem lehet eltekinteni. Egyéb esetben az el-

² KÁLMÁN JÁNOS: A szakkérdés vizsgálata a magyar közigazgatási hatósági eljárásban. In *Jogkódex*, 2018/2. szám, 112. o.

³ Ákr. 71. § (1) és (2) bekezdés.

járó hatóság mérlegelési jogkörébe tartozik annak megítélése, hogy rendelkezik-e megfelelő szakértelemmel a kérdés vizsgálatához, vagy azt meghaladó különleges szakértelemre, ezáltal szakértő igénybevételére van szükség.

2.1. Szakkérdés vizsgálata szakhatóságok által

A szakhatóságok speciális szakértelemmel rendelkező, az ügyben felmerült szakkérdést érdemben megvizsgáló hatóságok, amelyek az állam szempontjából hatékonyabban és átláthatóbban, az ügyfél oldaláról pedig olcsóbban folytatják le a vizsgálatot, mint a szakértők.⁴

Az Ákr. 55. § (1) bekezdése a szakhatóságok tekintetében előírja, hogy *törvény vagy a szakhatóságok kijelöléséről szóló kormányrendelet közérdeken alapuló kényszerítő indok alapján az ügyben érdemi döntésre jogosult hatóság számára előírhatja, hogy az ott meghatározott szakkérdésben és határidőben más hatóság (a továbbiakban: szakhatóság) kötelező állásfoglalását kell beszereznie.*⁵ Az Ákr. utóbbi szabálya értelmében a szakhatóságok bevonása jogszabályi kötelezettségen alapul, így amennyiben a jogszabály előírja a szakhatósági állásfoglalás beszerzésének kötelezettségét, a hatóság nem mérlegelheti, hogy megkeresi-e szakhatóságot. Ebben az esetben arra sincs lehetősége, hogy az adott szakkérdés tekintetében szakértőt rendeljen ki, illetve hiába van alkalmazásában olyan személy, aki rendelkezik megfelelő szakértelemmel, a kérdés elbírálásánál nem mellőzhető a szakhatósági állásfoglalás beszerzése.

A területi közigazgatás reformja következtében a szakhatóságok szerepe háttérbe szorult. A Kormány döntése értelmében ugyanis a szakhatósági eljárásokat meg kellett szüntetni mindazon eljárásokban, ahol az integrációt követően az eljáró hatóság a fővárosi és megyei kormányhivatal vagy a járási (fővárosi kerületi) hivatal szervezetrendszerébe integrálódik be.⁶ A szakhatóságok száma a reformokat követően tehát lecsökkent. Ez pedig különösen igaz a másodfokon eljáró szervek tekintetében.

A szakhatósági eljárás az egyablakos ügyintézés egy fajtája, amely keretében az ügyfél egy eljárás keretén belül több hatóság döntését is megszerezheti. A szakhatóság úgynevezett együtdöntő hatóságként vesz részt a hatósági el-

⁴ PETRIK FERENC (szerk.): *A közigazgatási eljárás szabályai Kommentár a gyakorlat számára* 4. kiadás. Budapest, 2017, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., 118. o.

⁵ Ákr. 55. § (1) bekezdés.

⁶ BELÁNYI MÁRTA: A területi államigazgatás reformja, a közigazgatási hatósági eljárás általános szabályainak érvényesülése a területi közigazgatásban. In Gerencsér Balázs - Berkes Lilla - Varga Zs. András (szerk.): *A hazai és az uniós közigazgatási eljárásjog aktuális kérdései*. Budapest, 2015, Pázmány Press, 137. o.

járásban.⁷ A szakhatóságok szakhatósági állásfoglalást készítenek, amely egy, az Ákr. által konkrétan nevesített határozat típus. A szakhatósági állásfoglalás az alapügyben eljáró hatóságra nézve kötelező rendelkezéseket tartalmaz, így az teljes egészében köti azt döntésének meghozatala során. Ez abban nyilvánul meg, hogy az Ákr. 81. § (1) bekezdése alapján az alapügyben született döntés rendelkező részének és indokolásának szó szerint tartalmaznia kell a szakhatósági állásfoglalásban szereplő döntést és indokolást.⁸ Ezen túlmenően az Ákr. 92. § (2) bekezdése alapján a hatósági szerződésnek is kötelező tartalmi elemét képezi a szakhatósági állásfoglalásban foglalt kikötés.⁹ Éppen erre tekintettel a szakhatósági állásfoglalás nem minősül bizonyítéknak, hanem valójában egy osztott hatáskörgyakorlás keretében meghozott döntésről van szó, amelynek következtében az eljáró hatóság nem mérlegelheti annak tartalmát.¹⁰

A szakhatóság által elbírált szakkérdésben ellenbizonyításnak nincs helye. Így arra sincs lehetőség, hogy szakértő útján felülvizsgálják a szakhatóság megállapításait.¹¹ Amennyiben az ügyfél szakértő kirendelése iránti indítványt terjeszt elő a szakhatósági állásfoglalás megalapozatlanságára hivatkozva, a hatóságnak az ügyfél kérelmét el kell utasítania. Ennek oka az, hogy a szakhatóság valójában a hatáskörrel rendelkező hatóság az adott kérdéskör tekintetében, és az ügyfél a szakhatósági hatáskörben meghozott, az alapügyben eljáró hatóságra nézve kötelező döntést vitatja. Ezzel szemben a szakértő nem gyakorol hatósági hatáskört, és az általa készített szakértői vélemény csupán a tényállástisztázásához szükséges bizonyítási eszközök egyike, amelynek megállapításait a hatóság a többi bizonyítási eszközzel együtt mérlegeli. Mindezek alapján a szakhatósági állásfoglalást az ügyfél szakértői bizonyítás útján csak közigazgatási perben támadhatja meg.¹² A közigazgatási ügyszakban a szakhatósági állásfoglalással szembeni ügyféli ellenbizonyítás legfeljebb akkor vezethet eredményre, ha a szakhatóság önkorrekcióval él, vagy pedig a másodfokon eljáró szakhatóság megváltoztatja az elsőfokú szakhatósági állásfoglalást. A szakhatósági állásfoglalások kötelező jogi természetét felülírja, hogy az államigazgatás reformja következtében a szakhatóságok, különösen a másodfokú szakhatóságok nagy ré-

⁷ FAZEKAS MARIANNA: Az általános közigazgatási rendtartás. In FAZEKAS MARIANNA (szerk.): *Közigazgatási jog Általános rész I.* Budapest, 2020, ELTE Eötvös Kiadó, 251. o.

⁸ Ákr. 81. § (1) bekezdés.

⁹ Ákr. 92. § (2) bekezdés.

¹⁰ BARABÁS GERGELY – BARANYI BERTOLD – ASZALÓS DÁNIEL: *Kommentár az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvényhez.* Budapest, 2018, Wolters Kluwer Kft., 384. o.

¹¹ KÁLMÁN JÁNOS: i. m. 110. o.

¹² BARABÁS GERGELY – BARANYI BERTOLD – ASZALÓS DÁNIEL: i. m. 386. o.

sze megszűnt.¹³ Ennek következtében a másodfokú eljárás keretében a szakkérdés vizsgálatát megfelelő szakértelemmel rendelkező munkatárs hiányában szakértő bevonásával valósítja meg a hatóság. Ennek következtében a másodfokú eljárás keretében a legtöbb esetben a kötelező szakhatósági állásfoglalások helyét a szakvélemények veszik át.¹⁴

A szakhatóság, illetve a szakhatósági vélemény mellőzésének jogkövetkezménye a döntés semmissége.¹⁵ A jogalkotó ezt a semmisségi okot orvosolhatónak minősíti, ugyanis, amennyiben a mellőzött, vagy megkeresni elmulasztott szakhatóság utólag megadja a szakhatósági hozzájárulást, a hatóság döntését semmisségi ok ellenére sem kell megsemmisíteni.¹⁶ Mivel a szakhatóság nem ügyfélként, hanem hatóságként vesz részt az eljárásban, így amennyiben azt észleli, hogy állásfoglalását nem vették figyelembe, az ügydöntő hatóság felügyeleti szervéhez fordulhat a semmisség megállapítása érdekében.¹⁷

A szakhatósági állásfoglalások hatóságra kötelező volta okán, az abban foglalt esetleges téves megállapítások miatt keletkezett közigazgatási jogkörben okozott károkért a felelősséget a szakhatóság viseli. Megjegyzendő ugyanakkor, hogy az egyedi ügyben mérlegelési jogkör gyakorlásával vagy hibás jogértelmezéssel hozott döntésekkel okozott kár megtérítésének csak kivételesen, kirívóan okszerűtlen, illetve kirívóan súlyos esetben lehet helye. A jogalkalmazási vagy jogértelmezési tévedések tehát csak akkor járnak kártérítési felelősséggel, ha azok kirívóan súlyosak.¹⁸ A közigazgatási jogkörben okozott kárért való felelősséget nem alapozza meg önmagában az a körülmény, hogy a közigazgatási perben a bíróság jogszabálysértőnek ítélte meg a közigazgatási szerv határozatát.¹⁹ A jogalkalmazó hatóságok munkájának jellegével általában együtt járó jogszabályalkalmazási és jogszabályértelmezési tévedések a felróhatóság körén kívül esnek, és csak a rendkívüli, különös súlyú tévedések alapozzák meg a jogalkalmazó szerv felelősségét.²⁰ A közigazgatási jogkörben okozott károkért való felelősség szabálya a más személyért való felelősség egy speciális esete. A jogsértő magatartást valójában az ügyintéző valósítja meg, de a kártérítési felelősséget a jogi személy közigazgatási szerv viseli. Ez azonban nem jelenti azt, hogy az ügyintéző semmilyen felelősséget nem visel a jogsértésért, hiszen a kormányzati

¹³ HORVÁTH M. TAMÁS – JÓZSA ZOLTÁN: Az államigazgatás helyi és területi szervei: koncentráció és koncentrátum. In JAKAB ANDRÁS – GAJDUSCHEK GYÖRGY: *A magyar jogrendszer állapota*. Budapest, 2016, MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont, Jogtudományi Intézet, 578. o.

¹⁴ KÁLMÁN JÁNOS: i. m. 113. o.

¹⁵ Ákr. 123. § (1) bekezdés b) pontja.

¹⁶ Ákr. 123. § (2) bekezdés c) pontja.

¹⁷ FAZEKAS MARIANNA: i. m. 252. o.

¹⁸ BH 2000. 555.

¹⁹ BDT 2007. 1709.

²⁰ BDT 2004. 1042.

igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvény (a továbbiakban: Kit.) többek között az ilyen esetekre szabályozza a kormánytisztviselők kártérítési és fegyelmi felelősségét.²¹

2.2. Szakkérdés vizsgálata az eljáró hatóság ügyintézője által

Az Ákr. első fejezetében az alapelvek között szabályozza a hatékonyság és a szakszerűség elvét. Ezen elvek megvalósítása érdekében a hatóságok főszabály szerint alkalmaznak a hatáskör- és feladatgyakorláshoz szükséges, megfelelő szakértelemmel rendelkező személyzetet is, valamint biztosítják a feladatellátáshoz szükséges infrastruktúrát. Ennek megfelelően a közigazgatási hatóságok alkalmazásában nemcsak jogászok és egyéb adminisztratív munkatársak állnak, hanem orvosokat, állatorvosokat, közgazdászokat, építésügyi szakembereket, mérnököket stb. is foglalkoztatnak, akik az adott ügyfajták ellátásához szükséges, jogszabályban meghatározott szakképesítéssel rendelkeznek. Ez lehetővé teszi azt, hogy a hatósági ügyek intézése során a hatóságok saját maguk, külső szervek, illetve személyek bevonása nélkül tudjanak gyorsan és költséghatékonyan megalapozott és jogszerű döntést hozni.²² Ez azonban nem zárja ki, hogy konkrét ügyben e szakértelmet meghaladó különleges szakértelemre van szükség.

Annak megítélése, hogy a szakértelemmel rendelkező munkatárs útján biztosítható-e a szakértelmet igénylő tényeknek a feltárása, avagy e tények feltárása különleges szakértelmet igényel, az adott hatóság mérlegelési jogkörébe tartozik. Mindezek alapján az, hogy az adott konkrét ügyben a hatóság rendelkezik-e megfelelő szakértelemmel, vagy szakértő alkalmazására kerül sor, azon múlik, hogy az ügyben releváns tény vagy egyéb körülmény megállapítása különleges szakértelmet igénylő kérdésnek minősül-e. Ennek eldöntése minden esetben az irányadó ágazati jogszabályoktól, és az adott ügy összes körülményétől függ.

Az Ákr. 71. § (1) bekezdése nem határozza meg, hogy mit kell érteni a különleges szakértelem alatt. A különleges szakértelem jellemző vonása általában az, hogy meghatározott szakmához kapcsolódik, valamint ismeretanyaga meghaladja az általános tudást és műveltséget. Felismerhető onnan is, hogy a különleges szakértelmet igénylő tények pontos megállapításához általában különleges eszközök, illetve módszerek szükségesek.²³ A hatóság feladata annak megítélése, hogy az adott ügy kapcsán jogi szaktudást meghaladó ténykérdésben kell-e döntenie, illetve, hogy a ténykérdés vizsgálatához van-e megfelelő szakértelemmel rendelkező

²¹ Kit. 164. § (3) bekezdés és 166. § (1) bekezdés.

²² CSIBA TIBOR: A szakértő szerepe a közigazgatási hatósági eljárásban és a közigazgatási bíráskodásban. In *Magyar közigazgatás*, 2005/2. szám, 105. o.

²³ BARABÁS GERGELY – BARANYI BERTOLD – ASZALÓS DÁNIEL: i. m. 448. o.

ügyintézője. Minden olyan kérdésben, amelyhez nem jogi és nem az adott ágazati feladathoz közvetlenül tartozó ismeretre van szükség, a különleges szakértelem szükségességét meg kell állapítani. Célszerű minden olyan esetben kirendelni a szakértőt, amikor nem egyértelmű az, hogy a hatóság rendelkezik-e a szükséges szakértelemmel, mivel a szakértelem esetleges hiánya, és kirendelés elmulasztása lényeges eljárási szabálysértésnek minősül.²⁴

A szakértelemmel rendelkező munkatárs nem minősül a hatósági eljárásban kirendelt szakértőnek, így véleménye szakértői véleménynek, és ezáltal bizonyítási eszköznek sem tekinthető. Ennek következménye az, hogy a perben kirendelt igazságügyi szakértő véleményét sem kell ütköztetni a szakértelemmel rendelkező munkatárs megállapításaival, és az ellentét feloldására sem kell újabb szakértőt kirendelni.²⁵

2.3. Szakkérdés vizsgálata szakértő által

A szakértő a közigazgatási hatósági eljárásban bizonyítási eszköznek, az általa adott szakértői vélemény bizonyítéknak minősül. A szakértő az Ákr. szerint, az ügyfelektől és a hatóságtól különböző szakértelemmel rendelkező személy, az eljárás egyéb résztvevője.²⁶

A fentiekben láthattuk, hogy az Ákr. a szakértő bevonását csak kivételes esetben teszi lehetővé akkor, ha a jogszabály nem írja elő a szakhatóság kötelező alkalmazását, illetve amennyiben az eljáró hatóság nem rendelkezik megfelelő szakértelemmel és az ügyben jelentős tény, vagy egyéb körülmény megállapításához különleges szakértelem szükséges. A különleges szakértelmet igénylő szakkérdés megvizsgálása meghaladja az eljáró hatóság ügyintézőinek képesítését, szaktudását, annak megvizsgálása az átlagostól lényegesen eltérő, speciális szakképesítést igényel.²⁷ Mivel az eljáró hatóság csak e speciális szakmai kérdések ismeretében tud a tények szempontjából megalapozott és jogilag helytálló döntést hozni, így ilyen esetekben szakértő bevonására van szükség.²⁸

A szakértő véleménye az érdemi döntésre meghatározó hatást gyakorol, ugyanis szakvéleménye az eljáró hatóság szakértelmének hiányát hivatott pótolni. Erre tekintettel kiemelten fontos, hogy a szakértők függetlenül és pártatlanul járjanak

²⁴ FAZEKAS MARIANNA: i. m. 259–260. o.

²⁵ A Kúria Kfv. IV.35.599/2013/10. számú és Kfv. IV.35.580/2013/11. számú döntései.

²⁶ PATYI ANDRÁS (szerk.): *A közigazgatási hatósági eljárásjog jogintézményei*. Budapest, 2019, Dialóg Campus Kiadó, 273. o.

²⁷ HORVÁTH M. TAMÁS – JÓZSA ZOLTÁN: i. m. 147. o.

²⁸ PATYI GERGELY: Szakértők a megújuló eljárásjogokban. In GERENCSE BALÁZS – BERKES LILLA – VARGA Zs. ANDRÁS (szerk.): *A hazai és az uniós közigazgatási eljárásjog aktuális kérdései*. Budapest, 2015, Pázmány Press, 237. o.

el, amelyet az ügyintézőre irányadó kizárási szabályoknak a szakértőkre történő kiterjesztése útján kíván biztosítani a jogalkotó.²⁹

Az Ákr. szakértőről és nem igazságügyi szakértőről rendelkezik. Ennek oka az, hogy az igazságügyi szakértőkről szóló 2016. évi XXIX. törvény (a továbbiakban: Szaktv.) kivételes esetben lehetővé teszi eseti szakértő igénybevételét.³⁰ A Szaktv. 4. § (1) és (4) bekezdése határozza meg, hogy mely szervek, illetve személyek végzhetnek igazságügyi szakértői tevékenységet.

A szakértő fogalom alatt tehát főszabály szerint az igazságügyi szakértőt kell érteni. Egyesek szerint valójában csak őket lehetne szakértőknek nevezni. Ennek legfőbb oka az igazságügyi szakértővé válás összetett feltételrendszerében keresendő. A Szaktv. II. fejezetének 4. pontja szabályozza a szakértővé válás feltételeit. A szakértői névjegyzékbe csak olyan személy vehető fel, aki megfelel ezen törvényi feltételeknek, illetve akivel szemben nem áll fenn a Szaktv.-ben meghatározott kizárási ok.

Tekintettel arra, hogy sem a szakhatóságok, sem pedig az egyéb hatóságok munkavállalóinak nem kell megfelelnie a fenti összetett feltételrendszernek, valójában nem is tekinthetők szakértőnek. A szakértőket a másik két személyi, illetve szervei körhöz képest fokozottabb és összetettebb felelősség is terheli.

3. JOGKÉRDÉS VIZSGÁLATA A SZAKÉRTŐ ÁLTAL

A jogszabályok értelmezése jogi szakkérdésnek minősül, mely kizárólagosan a hatóság feladatát képezi. Erre tekintettel főszabály szerint jogkérdésben nem lehet kirendelni szakértőt. A gyakorlatban a jogkérdést állítják szembe a szakkérdéssel. A szakkérdés az olyan tények körében merülhet fel, amelynek értékelése és pontos megállapítása speciális ismeretet igényel. Bizonyos esetekben azonban a Szaktv. lehetővé teszi, hogy a szakértő jogkérdést is vizsgáljon. A Szaktv. kimondja, hogy jogszabály eltérő rendelkezése esetén a szakvélemény jogkérdésben is állást foglalhat.³¹

A valódi kérdés e tekintetben az, hogy mennyire élesen lehet elválasztani a szakkérdést és a jogkérdést egymástól. A kirendelő feladata, hogy az adott jogkérdés eldöntéséhez szükséges vizsgálatok körét szakkérdéssé, vagyis jogi kompetencia keretében nem megítélhető kérdéssé minősítse. A szakértői vizsgálat keretében megválaszolandó kérdések meghatározása azonban legpontosabban csak a szakértő részéről történhet, hiszen éppen a különleges szakértelem szükségessége okán kizárólag a szakértő képes megítélni a szakmai szempontból releváns kérdé-

²⁹ FAZEKAS MARIANNA: i. m. 260. o.

³⁰ Szaktv. 2. § 4. pont.

³¹ Szaktv. 47. § (6) bekezdés.

seket. A kirendelő feladata a szakmai ténymegállapításoknak a jogi tényállás keretei közé történő beillesztése. A szakértői bizonyítás mint mikrobizonyítás, hierarchikusan mindig alárendelt helyzetben marad a jogi bizonyítás makroszintje viszonylatában.³² A cél mindig a jogkérdés eldöntése, melyhez csupán egy eszköz – ugyanakkor fontos eszköz – a szakkérdésben történő állásfoglalás. Mindezek alapján a szakértő szakmai megállapításai döntő befolyással bírnak ugyan a végső ítéletre, de soha nem a szakértőé az „utolsó szó”.³³

4. A MEGELŐZŐ ELJÁRÁSBAN KIRENDALT SZAKÉRTŐ ALKALMAZÁSA A BÍRÓSÁGI ELJÁRÁSBAN

A közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (a továbbiakban: Kp.) a megelőző eljárásban kirendelt szakértő tekintetében az alábbiak szerint rendelkezik: „A megelőző eljárásban kirendelt igazságügyi szakértő szakvéleménye a bíróság által kirendelt szakértő szakvéleményének minősül. A perben ugyanazon szakkérdés tárgyában szakértőként elsősorban a megelőző eljárásban kirendelt igazságügyi szakértő alkalmazandó. A megelőző eljárásban kirendelt igazságügyi szakértő alkalmazását követően ugyanazon szakkérdés vonatkozásában magán-szakértő vagy más eljárásban kirendelt szakértő alkalmazásának nincs helye.”³⁴

A Kp. fenti rendelkezése értelmében a megelőző eljárásban kirendelt szakértő szakvéleménye a perben kirendelt szakértő szakvéleményével azonos megítélés alá esik. A Kp. hatálybalépését megelőzően, a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (a továbbiakban: régi Pp.) szerint a közigazgatási eljárásban kirendelt szakértő véleménye nem minősült perbeli szakértői véleménynek, illetve a megelőző eljárásban alkalmazott szakértőt nem szakértőként hallgatták meg. A régi Pp. keretei között a közigazgatási eljárásban kirendelt igazságügyi szakértő meghallgatására a ténybizonyításra alkalmas tanúként kerülhetett csupán sor, de a vizsgált közigazgatási határozatot meghozó alperesi hatóság szakértelemmel rendelkező munkatársának előadása sem volt bizonyítékként figyelembe vehető.³⁵ Mindezek következtében általában szükségessé vált egy új igazságügyi szakértő kirendelése a felmerült további szakkérdések megválaszolásához, amely viszont

³² TREMMEL FLÓRIÁN: *Bizonyítékok a büntetőeljárásban*. Budapest, 2006, Dialóg Campus Kiadó, 129. o.

³³ BANYAI ISTVÁN: *Igazságügyi szakértők az új polgári perrendtartásban*. URL: <https://miszk.hu/index.php/231-igazsagugyi-szakertok-az-uj-polgari-perrendtartasban> (utolsó elérés: 2020. január 26.)

³⁴ Kp. 80. § (1) és (3) bekezdés.

³⁵ Az Alkotmánybíróság III/796/2019. ügyszámú döntése.

gyakran vezetett a közigazgatási döntés indokolatlan felülmérlegeléséhez. Ezen túlmenően többletköltségeket okozott, és a peres eljárás elhúzódásához vezetett.³⁶

Az Alkotmánybíróság 5/2020. (I. 29.) AB határozatában bírói indítványra megvizsgálta a Kp. 80. §-ának Alaptörvénnyel való összhangját. Ennek keretében az Alkotmánybíróság vizsgálta a szakértői bizonyítás módjait a Kp. és a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény (a továbbiakban új Pp.) viszonylatában. Megállapította, hogy az új Pp. a szakértői bizonyítás három módját különbözteti meg:

- a magánszakértő,
- a más eljárásban alkalmazott szakértő, valamint
- a bíróság által kirendelt szakértő esetét.

Kimondta, hogy a Kp. 80. § (1) bekezdésében nevesített megelőző eljárásban kirendelt szakértő az új Pp.-ben szabályozott szakértői bizonyítási módoktól különböző speciális esetet képez. A más eljárásban alkalmazott szakértő vonatkozásában az új Pp. 270. § (1) bekezdése kimondja, hogy a bírónak lehetősége van felhasználni az előtte folyamatban lévő perben más eljárásban beszerzett bizonyítékokat, így akár szakértői véleményt is. A „megelőző eljárás” fogalma azonban ettől eltérő helyzetet jelöl, hiszen a már felvett bizonyítás eredményének felhasználása szempontjából különbözik az új Pp. 270. §-ában rögzített „más eljárások”-tól. Ennek oka az, hogy a közigazgatási eljárás a közigazgatási pernek szükségképpen előzménye. A közigazgatási per jogorvoslati jellegű eljárás, amely a közigazgatási szervhez képest „más szerv”, vagyis a bíróság előtt folyik. Emellett pedig a per célja a közigazgatási tevékenység jogszerűségének, törvényességének a felülvizsgálata, szükség esetén a közigazgatási döntés korrekciója. A közigazgatási pernek szükségképpen ki kell terjednie a döntésbe bepüült szakvélemény legalitásának a felülvizsgálatára is.

Az Alkotmánybíróság a tisztességes bírósági eljáráshoz való jogot, a szabad bizonyítás elvét, valamint a Pp. és a Kp. szakértői bizonyításra vonatkozó rendelkezéseinek vizsgálatát követően hangsúlyozta, hogy az ügyfél a közigazgatási per oldaláról nézve nem a megelőző eljárás elszenvetője, hanem annak aktív jogokkal felruházott részese, így már a közigazgatási szakaszban lehetősége van a szakértői bizonyítással kapcsolatos nyilatkozatait, észrevételeit megtételére.

Az Alkotmánybíróság a Kp. és a Pp. szakértői bizonyításra vonatkozó rendelkezései nyomán kiemelte, hogy a hatóság által kirendelt szakértő a közigazgatási perben is megőrzi szakértői státuszát. Ennek ellenére a peres felek nincsenek elzárva attól, hogy a közigazgatási perben a hatóság által kirendelt, és a perben is

³⁶ BARABÁS GERGELY – KOVÁCS ANDRÁS GYÖRGY – ROZSNYAI KRISZTINA: *Kommentár a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvényhez*. Budapest, 2018, Wolters Kluwer Kft., 434–435. o.

szakértői státusszal rendelkező szakértő szakvéleményének megállapításait a Pp. általános szabályai szerint kifogásolják. Mindezek következtében a közigazgatási eljárás során eljáró szakértő perbeli szakértőként történő figyelembevétele nem ütközik alkotmányos követelménybe, hiszen a közigazgatási perben eljáró bírónak nemcsak a szubjektív jogvédelem a feladata, hanem a közigazgatási per sajátosságából adódóan a közigazgatás feletti törvényességi felülvizsgálat is feladatát képezi. Amennyiben a szakkérdés tárgyában tett szakértői megállapítások a hatóság döntését közvetlenül befolyásolják, úgy a megelőző eljárásban tett szakértői megállapítások a Kp. vitatott 80. § (1) bekezdés második mondatában foglalt rendelkezések figyelembevételével is kifogásolhatók. Az esetleges ellentmondások, illetve hiányosságok pedig a szakértő szóbeli meghallgatása, vagy írásbeli nyilatkozata útján is tisztázhatóvá válnak. A Kp. ezen megoldásának előnye, hogy nem feltétlenül eredményez költségtöbbletet és nem növeli szükségtelenül a pertartamot.

Az Alkotmánybíróság kiemelte továbbá, hogy a Kp. támadott fordulata nem zárja ki új szakértő kirendelésének indítványozását sem abban az esetben, ha a szakértő által adott kiegészítés, felvilágosítás sem szünteti meg a peres fél kellően alátámasztott aggályait. A szakértői vélemény tehát megkérdőjelezhető, újabb szakértő kirendelése nem tiltott, az nincs kivéve a bizonyítékok rendszeréből. Mindebből következően továbbra is a bíróság feladata az aggályosnak vélt szakértői vélemény perben való alkalmazhatóságának megítélése.

Megjegyzendő ugyanakkor, hogy a bíróság nincs kötve a peres fél által előterjesztett bizonyítási indítványhoz. Az új Pp. 276. § (5) bekezdése szerint „a bíróság mellőzi a bizonyítás elrendelését vagy a már elrendelt bizonyítás lefolytatását, ha az a jogvita elbírálása szempontjából szükségtelen”.³⁷ Ennek megfelelően a bíróság mérlegeli, hogy a peres fél által megfogalmazott aggályok tekintetében a megelőző eljárásban kirendelt szakértő által adott felvilágosítás elégséges-e az aggályok megszüntetésére, avagy szükséges az új szakértő kirendelése. A Kp. a közigazgatási eljárás során elkészült igazságügyi szakértői vélemény megkérdőjelezését teszi csupán lehetővé, nem pedig annak lecserélését. Ennek oka az, hogy csak így biztosítható a koncentrált és költségkímélő eljárás követelményeinek érvényesülése.

Rámutatott az Alkotmánybíróság arra is, hogy amennyiben a közigazgatási perben a megelőző eljárásban felmerült szakkérdéshez képest más irányú szakismeretet igénylő kérdések merülnek fel, úgy szintén a Pp. általános szabályai szerint kerülhet sor szakértői bizonyításra. Ebben az esetben nem szükséges a megelőző eljárásban részt vett szakértőt kirendelni a perben.³⁸

A Kúria Kfv. II. 37. 594/2019/8. számú döntésében az Alkotmánybíróság fenti döntésére támaszkodva, azt részben továbbfejlesztve vizsgálta azt az esetet is, amikor a megelőző eljárásban ugyanazon szakkérdés tekintetében két egymás-

³⁷ Új Pp. 276. § (5) bekezdés.

³⁸ Az Alkotmánybíróság 5/2020. (I. 29.) AB határozata.

tól lényegesen eltérő szakvélemény született, mely lényeges eltérés megalapozza mindkét szakvélemény aggályosságát. A Kúria leszögezte, hogy a bíróságnak a határozat jogszerűségével összefüggésben az annak alapját képező szakértői vélemény aggályosságáról, vagy aggálytalanságáról is állást kellett foglalnia, ezáltal döntve arról, hogy az a bírói döntés alapjául szolgálhat-e. Minden esetben az adott ügy egyedi tényállása mellett kell vizsgálni, hogy a megelőző eljárásban rendelkezésre álló két szakértői vélemény közötti ellentmondás hatékonyan feloldható-e a közigazgatási eljárásban kirendelt egyik vagy másik, esetleg mindkét szakértő meghallgatása, illetve nyilatkozatának beszerzése által.

A Kúria megállapította, hogy abban az esetben, amikor a rendelkezésre álló, megelőző eljárásban kirendelt igazságügyi szakértők szakvéleményükben – az azonos szakértői módszer és a hasonló adatok felhasználása ellenére – lényegesen eltérő eredményre jutnak, és a bíróság megítélése alapján a közigazgatási hatóság határozatában hivatkozott, e különbséget alátámasztó érvek nem kellően megalapozottak, a két megelőző eljárásban kirendelt szakértő alkalmazásától a bíróságnak el kell tekintenie, és a megelőző eljárásban született szakvélemények mellőzésével a perben új szakértőt kell kirendelnie. Ebben az esetben a perben kirendelt szakértő feladata nem az, hogy rámutasson arra, mi okozta a megelőző eljárásban készített két szakvélemény közti lényeges különbséget, hanem az, hogy a szakmai szabályoknak megfelelően egy új szakvéleményt készítsen el. A bizonyítási eljárás megváltozott szabályai alapján a bírónak nem kell a rendelkezésre álló összes szakvéleményt értékelni és ez alapján választani, hogy melyik képezheti döntése alapját, hanem a megelőző eljárásban készült szakvéleményekkel szemben felmerült aggály miatt, azok mellőzésével a perbeli szakvélemény alapján kell állást foglalnia arról, hogy a felperes keresetében állított jogsérelem a határozat jogszerűségét megdöntötte-e. Tehát amennyiben a perben kirendelt szakértő szakvéleménye nem homályos, nem hiányos önmagával, illetve a perbeli adatokkal nem ellentétes, és helyességéhez nyomatékos kétség sem fér, úgy ezen aggálytalan szakvélemény alapján kell állást foglalni a megelőző eljárásban elfogadott, a vitatott közigazgatási határozat alapját képező szakvélemény helytállóságáról, és az erre alapított határozat jogszerűségéről.

5. A SZAKKÉRDÉS VIZSGÁLATA ÉS AZ ÜGYINTÉZÉSI HATÁRIDŐ KAPCSOLATA

A közigazgatási hatósági eljárásjog kodifikációja során minduntalan felmerül a hatósági eljárás hatékonyabbá tétele iránti igény. A jogalkotó a hatékonyabb eljárást általában az ügyintézési határidő lerövidítésével képzei el. Ez bizonyos esetekben ténylegesen meg is tud valósulni mindenféle probléma nélkül, azonban az eljárások többségében egész egyszerűen nem lehet már tovább rövidíteni az

ügyintézési határidőt. Ezt a problémát tetézi az is, hogy az Ákr. szabályai szerint az objektív ügyintézési határidőbe gyakorlatilag minden beleszámít. A jelenleg hatályos szabályozás értelmében ugyanis az ügyintézési határidőbe csak az eljárás felfüggesztésének, szünetelésének időtartama, valamint az ügyfél mulasztásának vagy késedelmének időtartama nem számít bele.³⁹ Az Ákr. pedig csupán kivételes esetben teszi lehetővé az eljárás felfüggesztését, illetve szünetelését.

A fentiekre tekintettel a szakvélemény elkészítésének időtartama is beleszámít az ügyintézési határidőbe. Ez viszont azért problémás, mivel véleményem szerint a közigazgatási hatóság nem rendelkezik olyan hatékony eszközzel, amellyel a szakértő késlekedése esetén be tudná szerezni a szakértőtől a szakvéleményt. Az Ákr. értelmében ugyanis a hatóság legfeljebb eljárási bírsággal tudja súlytani a szakértőt. Ez azonban álláspontom szerint nem célravezető, és egyébként is problémás, hiszen eljárási bírság csak akkor szabható ki a szakértővel szemben, ha a kötelezettségét önhibájából szegi meg. A szakértők azonban sok esetben objektív oknál fogva nem tudják határidőre előterjeszteni a szakvéleményüket. Megjegyzendő az is, hogy gyakorta előfordul, hogy a hatóság és a szakértő között tartós megbízási kapcsolat alakul ki az ügyek nagy száma okán. Ilyenkor megint csak nem célszerű megbírságotlani a szakértőt, hiszen ezzel elveszne a jó kapcsolat. Különösen így van ez, amennyiben olyan speciális szakértelem szükséges az ügy elbírálásához, amellyel csupán kisszámú szakértő rendelkezik az országban.

6. ÖSSZEZÉS

Mint láthattuk a magyar jogrendszer a szakkérdés vizsgálatára jogosultak körét meglehetősen tág körben szabályozza. Az Ákr.-ben rögzített három mód közül a szakhatósági vizsgálat egyre inkább kezdi elveszíteni létjogosultságát. Az államigazgatás reformfolyamatai is ezen szervek megszüntetése irányába haladnak. Ma már a legtöbb esetben – még ha első fokon meg is maradtak – a másodfokú szakhatóságok megszüntetésre kerültek. Ennek következtében az alapügyben eljáró másodfokú hatóság, amennyiben nem rendelkezik megfelelő szakértelemmel, szakértőt köteles kirendelni.

A közigazgatási per keretében továbbra is szakértő kerül kirendelésre minden esetben a speciális szakértelemet igénylő kérdések megválaszolása érdekében. Ez azonban problémás akkor, amikor a megelőző eljárásban a szakkérdést egy szakértelemmel rendelkező ügyintéző vizsgálja meg, hiszen azáltal, hogy nem minősül szakértőnek, nem kell rá alkalmazni a Kp. 80. § (1) bekezdését, illetve a megállapításait a közigazgatási per keretében a bíróságnak nem kell ütköztetnie a perben kirendelt igazságügyi szakértő véleményében foglaltakkal sem. Ezáltal viszont a

³⁹ Ákr. 50. § (5) bekezdés.

szakértő kirendelése következtében az ilyen jellegű ügyekben nem érvényesül a költséghatékonyság elve, illetve általában a peres eljárás is hosszadalmasabb. Ennek ellenére, mivel nem minden ügy jut el a bírósági szakaszig, összességében véve véleményem szerint gyorsabb és költséghatékonyabb megoldásnak minősül a szakértelemmel rendelkező személyek ügyintézőként történő alkalmazása a közigazgatási hatóságoknál, mintha igazságügyi szakértő kirendelésre kerülne sor minden esetben.

Álláspontom szerint az ügyintézési határidőre vonatkozó szabályokat úgy kellene kialakítani, hogy a szakvélemény elkészítésének határideje vagy egyáltalán ne számíton bele az ügyintézési határidőbe, vagy a hatóságnak legyen lehetősége arra, hogy az eljárást felfüggeszse, amennyiben előreláthatólag nem lehet megtartani az ügyintézési határidőt a szakértő kirendelése esetén.

Az Alkotmánybíróság fentiekben bemutatott határozatában kimondta ugyan a megelőző eljárásban kirendelt szakértő alkalmazásának alkotmányosságát, azonban több kérdést továbbra is nyitottan hagyott. A további jogi kérdések tisztázása a bírói fórumra vár, amely fontos munkát a legfőbb bírói fórum el is kezdett a tanulmányban bemutatott döntésében. Rá kell mutatni ugyanakkor arra is, hogy a megelőző eljárásban kirendelt szakértő mint új jogi kategória bevezetése óta még nem állt rendelkezésre kellő idő arra, hogy egy minden élethelyzetre megnyugtató választ adó joggyakorlat alakuljon ki.

FELHASZNÁLT IRODALOM

- BARABÁS GERGELY – BARANYI BERTOLD – ASZALÓS DÁNIEL: *Kommentár az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvényhez*. Budapest, 2018, Wolters Kluwer Kft., 386., 384., 48. o.
- BARABÁS GERGELY – KOVÁCS ANDRÁS GYÖRGY – ROZSNYAI KRISZTINA (Szerk.): *Kommentár a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvényhez*. Budapest, 2018, Wolters Kluwer Kft., 434–435. o.
- BÁNYAI ISTVÁN: *Igazságügyi szakértők az új polgári perrendtartásban*. URL: <https://misk.hu/index.php/231-igazsagugyi-szakertok-az-uj-polgari-perrendtartasban> (2020. január 26.)
- BELÁNYI MÁRTA: A területi államigazgatás reformja, a közigazgatási hatósági eljárás általános szabályainak érvényesülése a területi közigazgatásban. In GERENCSÉR BALÁZS – BERKES LILLA – VARGA ZS. ANDRÁS: *A hazai és az uniós közigazgatási eljárásjog aktuális kérdései*. Budapest, 2015, Pázmány Press Kiadó, 137. o.
- CSIBA TIBOR: A szakértő szerepe a közigazgatási hatósági eljárásban és a közigazgatási bíráskodásban. In *Magyar közigazgatás*, 2005/2. szám, 105. o.
- FAZEKAS MARIANNA: Az általános közigazgatási rendtartás. In FAZEKAS MARIANNA (szerk.): *Közigazgatási jog Általános rész I.* Budapest, 2020, ELTE Eötvös Kiadó, 251., 252., 259–260. o.

- HORVÁTH M. TAMÁS – JÓZSA ZOLTÁN: Az államigazgatás helyi és területi szervei: koncentráció és koncentrációtum. In JAKAB ANDRÁS – GAJDUSCHEK GYÖRGY: *A magyar jogrendszer állapota*. Budapest, 2016, MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont, Jogtudományi Intézet, 578. o.
- KÁLMÁN JÁNOS: A szakkérdés vizsgálata a magyar közigazgatási hatósági eljárásban. In *Jogkódex*, 2018/2. szám, 110, 112–113. o.
- PATYI ANDRÁS (szerk.): *A közigazgatási hatósági eljárásjog jogintézményei*. Budapest, 2019, Dialóg Campus Kiadó, 273. o.
- PATYI GERGELY: Szakértők a megújuló eljárásjogokban. In GERENCSE BALÁZS – BERKES LILLA – VARGA ZS. ANDRÁS (szerk.): *A hazai és az uniós közigazgatási eljárásjog aktuális kérdései*. Budapest, 2015, Pázmány Press, 237. o.
- PETRIK FERENC (szerk.): *A közigazgatási eljárás szabályai Kommentár a gyakorlat számára 4. kiadás*. Budapest, 2017, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., 118. o.
- TREMMEL FLÓRIÁN: *Bizonyítékok a büntetőeljárásban*. Budapest – Pécs, 2006, Dialóg Campus Kiadó, 129. o.

Felhasznált jogforrás

- A kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvény
A Kúria Kfv. IV. 35. 580/2013/11. számú döntése
A Kúria Kfv. II. 37. 594/2019/8. számú döntése
A Kúria Kfv. IV. 35. 599/2013/10. számú döntése
Az Alkotmánybíróság 5/2020. (I. 29.) AB határozata
Az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény
Az igazságügyi szakértőkről szóló 2016. évi XXIX. törvény
BDT 2004. 1042.
BDT 2007. 1709.
BH 2000. 555.

Rendszerváltozás a készpénzforgalomban: az új magyar bankjegyek és pénzérme születése

Tőreki Milán

Nemzeti Közsolgálati Egyetem
Közigazgatás-tudományi Doktori Iskola
e-mail: torekimilan@gmail.com

ABSZTRAKT

A XX. századi Magyarországon számos olyan éles változás következett be, amely alapjaiban változtatta meg országunk pénzkibocsátását. Ilyen volt 1924-ben az első, független magyar nemzeti bank megalakulása, az 1944–1946 közötti zűrzavaros időszak, vagy éppen a keleti blokk felbomlása 1990-ben. Tanulmányomban terjedelmi okokból kizárólag a rendszerváltozás pénztörténeti és jogi vonatkozásaira szeretnék koncentrálni. Kutatásaimat a levéltári forrásokon túl olyan, még élő döntéshozók, résztvevők és szemtanúk beszámolóira alapozom, akik részesei voltak ezeknek a pénzügyi folyamatoknak. Más területekhez hasonlóan a készpénzforgalom átalakítása sem ment zökkenőmentesen. Bár 1993-ban megtörtént a pénzérme cseréje, és már 1991-től megkezdődtek a háttérmunkálatok annak kidolgozására, hogy új rajzolatú bankjegyek kerülhessenek forgalomba, a Magyar Köztársaság új bankjegyei csak 1997-től jelentek meg a forgalomban. Ezzel tulajdonképpen (a volt keleti blokkban) utolsóként cseréltük le a szocialista időszakból áthozott bankjegyeinket.

Kulcsszavak: bankjegy, készpénzforgalom, pénzérme, rendszerváltozás

1. BEVEZETÉS

A magyar rendszerváltozást nem célszerű a történelmi térből és időből kiemelni, mintha egy sajátos, a világon egyedi esemény lett volna, hiszen a világpolitika átalakulásába illeszkedett, így a nemzetközi vonatkozások nélkül nem érthető meg. A törvényalkotókra és a folyamatban résztvevőkre egyaránt hatottak a Magyarország szűkebb és tágabb környezetében és a világpolitikában zajló párhuzamos események. Jelen kutatásomban is ebből a nézőpontból szeretném megközelíteni a tárgykört: a független magyar pénzkibocsátás történetét, illetve a kibocsátott fizetőeszközök külső megjelenésének szimbolikáját és annak történelemhez való kötöttségét, ikonográfiai és közvetett üzeneteket hordozó tartalmát.

Pénzkibocsátási szempontból a magyar forint átalakulása mindenképp egyedi jellegzetességekkel rendelkezik. Annak ellenére, hogy már 1991-től megkezdődtek a háttérmunkálatok annak kidolgozására, hogy új rajzolatú bankjegyek kerül-

hessenek forgalomba, a Magyar Köztársaság új bankjegyei csak 1997-től jelentek meg a forgalomban (miközben az új forint érméket már 1993-tól használhattuk): elsőként a 10 ezer forintos, utoljára, 2001-ben a 20 ezer forintos bankjegyet bocsátották ki. Ezzel tulajdonképpen utolsóként cseréltük le a szocialista időszakból áthozott bankjegyeinket, 1993-ig bezáróan ugyanis a keleti blokk többi országa teljes készpénzcserét hajtott végre.

Általánosságban elmondható, hogy ott jelennek meg leghamarabb a saját (és/vagy új) fizetőeszközök, ahol az adott állam elnyerte vagy visszanyerte teljes függetlenségét. Például Szlovákia esetében 1993. január 1-én kikiáltott függetlenség után nem sokkal, már január 23-án megjelentek az első, valóban szlovák érmék a forgalomban.¹ Hogy egy újonnan alakult ország életében mennyire fontos az új pénz nem ikonográfiai szerepe, arra kiváló példa Dalibor Brozović (1927–2009) horvát nyelvész és politikus véleménye a Horvát Nemzeti Bank korabeli erőfeszítéseiről: „A pénz a nemzetgazdaság alapköve, viszont egyúttal a nemzeti szuverenitás egyik jele is, és az a pénzt használó országot tükrözi. A pénz szimbolikus szerepe egy alapvető karakterisztikája is egyben, és a valuta neve is kiugróan fontos tulajdonság. Emellett, azon államok számára, akik csatlakoztak, vagy csatlakozni kívánnak az Európai Unióhoz, és valutájukat euróra cserélik, csupán a nemzeti önkifejezés egy rövidke pillanatát mutatják be, amely egy érdekesítő lehetőséget nyújt arra, hogy megvizsgáljuk azt a számos különböző módot, amelyben az identitás szimbolikusan képviselteti magát.” (a szerző fordítása)²

2. A MAGYAR BANKJEGYEK ÉS PÉNZÉRMÉK CSERÉJÉNEK ELŐZMÉNYEI

Ha ebbe a történelmi térbe helyezzük a magyar forint érméit és bankjegyeit, akkor feltűnően eltér a folyamat a környező országokétól. Hazánkban az első valódi, új típusú forgalmi pénzermék csak 1993 márciusában jelentek meg, a forint új bankjegyei pedig csak 1997. július 1-jétől kerültek forgalomba. Tehát egyedülálló módon a kommunista rendszerből átöröklődött a készpénzforgalom, és egészen 1997-ig a mindennapokban használt pénzkészletnek a többségét tette ki. Szintén pénztörténelmi sajátosság, hogy a világon utolsóként, 2019. szeptember 1-jéig Magyarországon lehetett legutoljára visszaváltani egy kommunista rendszer bankjegyeit (az Ady-portrés, 1969-es és 1980-as keltezésű 500 forintosokat, valamint

¹ BUSSA, VLADIMIR: The Slovak crown 1993–2008. In *Platidlá na Slovensku*. Bratislava, 2011, Národná banka Slovenska, 187–189. o.

² UNWIN, TIM: *Banknotes and National Identity in Central and Eastern Europe*. URL: <https://www.thebritishacademy.ac.uk/sites/default/files/22-unwin.pdf> (utolsó elérés: 2020. február 19.)

a Bartók-portrés, 1983-as keltezésű 1000 forintosokat). Mivel magyarázható ez a jelenség? Hogyan zajlott le a rendszerváltozás a magyar forint tekintetében? Ezekre a kérdésekre kerestem a választ, és az alábbi tanulmányom is ezt a kérdéskört hivatott bemutatni.

A magyar pénzürmék és bankjegyek ikonográfiai megjelenése számos európai trendtől eltérő sajátosságot mutatott már a kommunizmus alatt is. Szemben a legtöbb szocialista ország papírpénzeivel, már a korábbi forintbankjegyekre sem került munkásmozgalmi személyek portréja vagy a „szocializmus építését” illusztráló jelenet, sőt, II. Rákóczi Ferenc személyében még uralkodó is helyet kapott a bankjegyek egyikén (bár nevét – ellentétben a többi bankjeggyel – nem tüntették fel). A teljességhez viszont hozzátartozik, hogy Rákosiék szerettek volna igazi szocialista bankjegyeket látni a forgalomban, ezért készültek is bankjegytervezetek 1951-es, 1954-es és 1955-ös dátumozással, amelyeken már a kommunizmus idealisztikus ábrázolása jelent meg. A nehézipari munkásember, a traktoros lány, a gyárak és üzemek allegóriája hirdette a marxizmus győzelmét a természet felett.³ (Ahogy egyébként az összes többi korabeli szocialista ország bankjegyén történt.)

Az 1980-as években a piaci viszonyok terjedése a magyar gazdaságban magával hozta az árrendszer többrendbeli és többirányú módosítását, ami egyre élénkebb ármozgásban, gyakorlatilag áremelkedésben nyilvánult meg. A fogyasztói árak emelkedése már 1988-ban két számjegyű lett. Éppen ezért a forgalom megkívánta egy nagyobb címletű pénzjegy kibocsátását is, viszont erre már csak a rendszerváltás után került sor. Ennek az elképzelésnek a komolyságát bizonyítja az az 5000 forintos tervezet, amelyet Vagyóczky Károly készített, aki 1978-tól a Pénzjegynyomda Művészeti Osztályának vezetője volt. A pénzjegytervezet kék színű 5000 forintos volt, előoldalán Széchenyi István, a hátoldalán pedig a Magyar Tudományos Akadémia épülete látható, és 1986. április 4. dátumozással készült el.⁴ Ez a típus soha nem került kibocsátásra, viszont egyes elemeit a későbbiekben felhasználták az új 5000 forintos kidolgozásánál. Az 1990-es évek elején az áremelkedés rendkívül gyors üteművé vált: 1991-ben az infláció elérte a 35%-ot.⁵ Így ismét napirendre került egy új, nagy címletű bankjegy forgalomba hozatala, ami már az Antall-kormány feladata lett. A korabeli sajtóból kiderül, hogy a gyártást lassította az éppen akkor zajló vita az ország címeréről: „*az új bankjegy kibocsátása miatt legfeljebb augusztus végéig tud haladékokat adni a parlamentnek [az MNB], hogy végre döntsön az új címerről. Mint azt a honatyákkal ultimátumukban tudatják: ahhoz, hogy az 5000 forintosokat a tervezett időpontban, vagyis 1991. április*

³ ADAMOVSZKY ISTVÁN: *Magyar Bankjegykatalógus, Speciál, 1846–2009*. Budapest, 2009, Adamo-Ker Bt., 300–310. o.

⁴ ADAMOVSZKY: i. m. 325. o.

⁵ *Magyarország 1989–2009. A változások tükrében*. Budapest, 2010, Központi Statisztikai Hivatal, 15. o.

végén forgalomba hozzák, két hónapon belül meg kellene kezdeni a gyártást, az új bankót azonban semmiképpen sem szeretnék a régi, elhasználódott címerrel közrebocsátani. Ha a közeljövőben nem születik döntés a címerről, akkor mintegy 25–30 millió darab 1000 forintost kellene nyomatni, 50–60 millió forintért. Világos: az ötezresből kevesebb is elég lenne. Habár ki tudja, mi lesz jövő ilyenkor.⁶ A kérdéstről 1990 nyarán hosszú vita folyt a magyar Országgyűlésben. Ez kétharmados törvény volt, és 1990. július 3-án az Országgyűlés az ellenzék és a kormány beleegyezésével úgy döntött, hogy az általános vitát befejezik. A Parlament még aznap 258 igen, 28 nem szavazattal, 35 tartózkodás mellett úgy módosította az alkotmányt, hogy a Magyar Köztársaság állami jelképe a koronás címer. Végül az MNB 1/1991. (III. 18.) hirdetménye alapján 1991. március 25-én megjelent a közforgalomban az 5000 forintos bankjegy, amely küllemére nagyban hasonlított a fentebb bemutatott 1986-os bankjegyvázlatra. A bankjegy az 1986-sal ellentétben barna színű lett, illetve hangsúlyos részét képezte balra az a metszet, amely Friedrich Amerling Széchenyi Istvánt ábrázoló portréja alapján készült, a hátoldal központi eleme pedig a Magyar Tudományos Akadémia épületét ábrázoló metszet lett. Az ötezres bankjegy kibocsátásának készpénzforgalomra gyakorolt jótékony hatását jól jelzi az MNB 1991-es évi végi beszámolójának statisztikája, amelyből kiderül, hogy 1991-ben a bankjegyállomány értéknövekedése 24,1% volt, viszont ezt az értéknövekedést 14,9%-kal kevesebb bankjegy bonyolította le. 1991. december 31-én 26,5 millió darab 5000 forintos és 123, 6 millió darab 1000 forintos címlet volt forgalomban. Az új 5000 forintos bevezetése hatására a bankjegyállomány értéknövekedését 10 millió darabbal kevesebb bankjeggyel tudták elérni. Ez egyértelmű bizonyíték azokra a szakirodalmi állításokra, miszerint a most is forgalomba helyezett új forintsort már 1992-ben elkezdték tervezni. Az ideológiai problémákon túl nagyobb gondot jelentett a technikai elavultság, ami elengedhetetlenné tette a bankjegyek lecserélését.⁷ A magyar forint címletei közül toronymagasan az 1000 forintosból forgott a legtöbb.⁸ Megjegyzendő, hogy Vagyóczky Károly készített egy 2000 forintos bankjegyvázlatot is, amelyet 1990. október 23-i dátumozással láttak el. Előlapján Mátyás király portréja, hátoldalán pedig a visegrádi Herkules kút került megörökítésre. Ez azonban tervezet maradt, maga a bankjegy soha nem került forgalomba, viszont a pénzjegy több részlete a későbbi kiadásokon megtalálható lesz (lásd: a jelenleg is forgalomban lévő 1000 forintos bankjegyet).⁹

⁶ Magyar Nemzet, 1990. június 25. (hétfő) 5. o.

⁷ Előterjesztés és jelentés az 1993. évi rendes közgyűlésnek a Magyar Nemzeti Bank 1992. évi üzletéről, MNB, 1993. április 14., 125–128. o.

⁸ Beszámoló az országgyűlésnek az 1991. évi monetáris folyamatokról és a Magyar Nemzeti Bank tevékenységéről, II. kötet, Részletes beszámoló, MNB, 6008. szám, 1992. május hó, 76–77. o.

⁹ ADAMOVSZKY: i. m. 324. o.

3. RENDSZERVÁLTOZÁS A MAGYAR KÉSZPÉNZFORGALOMBAN

A pénzügyi rendszerváltozás egyik alappillére a Magyar Nemzeti Bank jogi helyzetének rendezése volt. Az erre irányuló törvényjavaslatot közel kétéves előkészítő munka után Kupa Mihály akkori pénzügyminiszter terjesztette elő 1991. május 28-i keltezéssel. Ez a törvényjavaslat egy sokkal szabadabb, és a kormánytól független Nemzeti Banknak a megteremtését célozta meg, szemben az 1967. évi 36. törvényerejű rendelet által szabályozott Nemzeti Bankkal. A törvényerejű rendelet ugyanis még kimondta, hogy „a Bank működését a kormány felügyelete alatt folytatja, alapszabályait a közgyűlés állapítja meg és azokat a kormány részéről történt jóváhagyás után közzé kell tenni.” Továbbá a 4. § kimondta, hogy a „(1) A Bank élén elnök áll. (2) A Bank elnökét munkájában a Bank igazgatósága támogatja. Az igazgatóság tagjai a Bank elnökének első helyettese, az elnökhelyettesek, az ügyvezető igazgatók és a Bank közgyűlése által választott igazgatósági tagok. (3) A Bank elnökét és az elnökhelyetteseket a Kormány nevezi ki.”¹⁰ Ez a gyakorlatban azt jelentette, hogy a MNB elnöke egyben államtitkári rangban kormánytag, helyettesei pedig államtitkár-helyettesek is voltak, illetve, hogy a kormány folyamatosan ellenőrizte az MNB tevékenységét, akár a monetáris politikáról, akár az emissziós tevékenységről volt szó. A Magyar Nemzeti Bankról szóló 1991. évi LX. törvényt végül elfogadták, és 1991. december elsejétől lépett életbe.

A Magyar Nemzeti Bankról szóló törvénnyel egy időben vált hatályossá az Alkotmány jegybankot érintő passzusa is, miszerint: „a Magyar Nemzeti Bank feladata a külön törvényben meghatározott módon törvényes fizetőeszköz kibocsátása, a nemzeti fizetőeszköz értékállóságának védelme, a pénzforgalom szabályozása. A Magyar Nemzeti Bank elnökét a köztársasági elnök 6 évre nevezi ki.” Ennek következménye volt, hogy az előző bankelnököknek, Surányi Györgynek lejárt a mandátuma 1991. december 1-jével, és kinevezték Bod Péter Ákost, az Antall-kormány korábbi ipari és kereskedelmi miniszterét. „A Magyar Nemzeti Bank elnöke a bank tevékenységéről évente beszámol az Országgyűlésnek.” (41. §) Tehát az 1967-es törvényerejű rendelethöz eltérően csak beszámolási kötelezettsége van az MNB-nek, és az MNB-t a Kormány a 45. § értelmében nem is utasíthatja. A kormánytól független jegybank koncepcióját még 1990-ben, az MDF–SZDSZ-paktum részeként rögzítették az Alkotmányban.¹¹ Az MNB-ről szóló törvény megszületésével a piacgazdaságokhoz hasonlóan Magyarországon is törvény biztosítja, hogy a jegybank alapvető feladata a nemzeti fizetőeszköz, a forint belső és külső

¹⁰ A Magyar Nemzeti Bankról szóló 1967. évi 36. törvényerejű rendelet

¹¹ SZÁNTÓ ANIKÓ: Banktörvények. In *Tények könyve, Magyar és Nemzetközi Almanach '92*, 1992, Ráció Kiadó Kft., Debrecen. URL: <https://www.arcanum.hu/hu/online-kiadvanyok/TenyekKonyve-tenyek-konyve-1/1992-D18D/magyar-gazdasag-EFE2/banktorvenyek-F1116/?list=eyJxdWVyeSI6ICJNTklifQ> (utolsó elérés: 2020. február 22.)

vásárlóerejének védelme. Tény ugyanakkor, hogy a kormányon lévő MDF nyomására az új MNB törvénybe az is bekerült (a forint vásárlóerejének védelmét rögzítő paragrafus elé), hogy „Az MNB a rendelkezésére álló monetáris politikai (pénz- és hitelpolitikai) eszközökkel támogatja a Kormány gazdaságpolitikai programjának megvalósulását.” (3. §)¹² A kormány és a jegybank természetesen nem húzhat kétfelé, de ahhoz, hogy a jegybank a forint értékállósága felett örködjék, nem finanszírozhatja meg pl. egy túlméretezett államháztartás hiányát. A beszámolási kötelezettséggel kizárólag az Országgyűlésnek tartozó MNB a „*monetáris politikáját, valamint e politika érvényesítésének eszközeit e törvény keretei között önállóan alakítja ki.*” (6. §) A 62. § pedig kimondja, hogy „A felügyelőbizottság az MNB ellenőrző szerve.” „A felügyelőbizottság tagjai: a felügyelőbizottságnak az Országgyűlés által választott elnöke, az Országgyűlés által választott további három tag, a pénzügyminiszter képviselője, a pénzügyminiszter által megbízott szakértő.” Az MNB elnöke ezentúl már nem tagja a Kormánynak, nem rendelkezik államtitkári ranggal, megszűnik az elnökhelyettesi titulus és helyette alelnökök választhatók. A 59. § értelmében az MNB-nek legfeljebb öt alelnöke lehet, akiket a miniszterelnök javaslatára a köztársasági elnök nevez ki.

Az MNB szervezetén belül a pénzkibocsátásért és az emissziós feladatokért Bódy László alelnök felelt. Bod Péter Ákossal való beszélgetésem során kiderült, hogy az Antall József vezette kormány világképében az „erős ország, erős forint” elképzelés szerepelt. Éppen ezért az MNB-nek a legfontosabb célja volt megtartani az ország fizetőképességét, illetve megfékezni a gyorsuló inflációt, amely 1991 végére elérte a 35%-t. Viszont 1991 második felében megindult az infláció lassulása, amely 1992-ben is folytatódott, és a „*fogyasztói árszínvonal 20-25%-kal, a termelői árszínvonal 16-18%-kal emelkedett*”.¹³ A stabilitás jegyében a korábbi „Kádár-címeres” és népköztársaság feliratos érméket és bankjegyeket nem vonták ki a forgalomból. Egyrészt, nem tudták volna őket rögtön pótolni a készpénzforgalomban, másrészt veszélyeztette volna az „erős ország, erős forint” koncepcióját. Illetve, amire már a tanulmányom elején utaltam, hogy a népköztársaság korabeli forintok nélkülözték az idealisztikus kommunista narratívát, így elég volt csak a címert és az állam elnevezését megváltoztatni rajtuk. A bankjegyeiktől eltérően a forintérmék esetében nem sikerült elkészíteni az új, köztársasági címet viselő érmesor verőtöveit. Emiatt 1990-ben és 1991-ben Magyar Köztársaság felirattal csak filléreket vertek, mivel azokon nem szerepelt a címer. Az 1990 előtti forintérméknek is elkészült az új államnevet (és 1990-es verési évszámot) viselő változata, de még „Kádár-címer”-rel, így ezek az öszvér érmék nem kerültek forgalomba, csupán néhány forgalmi sor (10 ezer db) készült a gyűjtők számára. Az új forint

¹² A Magyar Nemzeti Bankról szóló 1991. évi LX. törvény

¹³ Beszámoló az országgyűlésnek az 1992. évi monetáris folyamatokról és a Magyar Nemzeti Bank tevékenységéről, MNB, 10195. szám, 1993. június hó, 4–5. o.

érmesor elkészültéig a nagy mennyiségben vert 1989-es évszámú népköztársasági vereteket hozták forgalomba, közel 115 920 000 db-ot!¹⁴ Az árak emelkedésével a filléreknek már nem igazán volt gyakorlati hasznuk, sőt a gyártási költségük meghaladta a valódi nominális értéküket, ezért inkább szimbolikus jelentőségük maradt. Ennek ellenére minimális példányszámban, de a 2 és 5 fillérest 1992-ig, a 10 és 20 fillérest 1996-ig, míg az 50 fillérest 1999-ig verték.¹⁵ Megjegyzem, Bod Péter Ákos elmondta, hogy a lengyel példa alapján felmerült lehetőségként a forint árfolyamának olyan irányú korrigálása is, miszerint levágtak volna két vagy három nullát. Hasonló folyamatot figyelhetünk meg a román valuta, a lej esetében is. Amennyiben ez megvalósult volna, ismét lett volna értelme a fillérek verésének és használatának.

Viszont a forintérmék megújítása már 1990-ben felmerült. A tervezésre kiírt jelígis pályázaton a beérkezett kisszámú pályázati anyagból két zsűri választotta ki a díjazott alkotásokat: a külföldi szaktekintélyeket is felvonultató ún. nemzetközi zsűri, és a magyar művészettörténészekből, iparművészekből és képzőművészekből álló hazai zsűri. A pályázat megszabta a címleteket (1, 2, 5, 10, 20, 50, 100) és azok méreteit. A méret tekintetében arányosság volt az érme nagysága és az érme értéke között. Ezt a folyamatot gúnyolta ki a Ludas Matyi című hetilap 1991. évi augusztusi számában: „[...] Mivel nem filléres ügyről van szó, így csak az egyforintos és az annál nagyobb címletek jönnek számításba, mégpedig pályázat útján! „No ezzel így helyben vagyunk – mondanám önmagamtól vett kedvenc kifejezésemmel élve –, de minek ide az a költséges pályázat?” Hogy legalább időt takarítsunk meg a nemzetgazdaság számára, máris mondom első díjra fölöttébb esélyesnek tartott javaslataimat: A tervbe vett hét pénzérmére a hét törpe arcmását képzeltem el. Nem szükséges különösebben bizonygatnom, hogy így mennyire egységes lenne a sorozat. Kifejezetten családias képet mutatna az együttes, akár Szunditól Tudorig, akár Hapcitól Morgóig. Láthatná az egész művelt világ, hogy nálunk a pénz már megjelenésében is a »kisemberek« pénze! No persze, az sem elhanyagolható, hogy az időtállóság évezredekre garantált! Lehet még rendszerváltás erre, rendszerváltás arra, törpéinknek nincs mitől félniük. Az ő múltjuk hófehér! [...] Ma már nemcsak az fakad nevetésre a dolog képtelensége folytán, akitől kölcsönkérnek, hanem már az is, aki kölcsönkér! Jut eszembe!: változtatnék a nevéen is, úgymond jelen állapotának megfelelő elnevezést adnék neki. Nem forintnak hívnák, nem tallérnak, nem pengőnek,...hanem mondjuk »pangó«-nak! Hogy milyen anyagból tervezem az érméket? Vörösrézből semmi esetre sem! Nem csupán politikai megfontolásból, hanem azért sem, mert a vörösréz kell a vasúti biztosítóberendezésekhez, hogy éhen ne haljanak a színes- fém-»gyűjtők«!

¹⁴ BRUCE, COLIN R.: *Standard Catalog Of World Coins 1901–2000*, 36. edition (Standard Catalog of World Coins). Iola, 2008, Krause Publications, 1044. o.

¹⁵ BRUCE: i. m. 1054. o.

...Arany, ezüst, platina?! Ugyan! Van ezeknél százszorta értékesebb! Háztartási szézből sajtolnám! Higgyék el, olyan megbecsült lenne széles e hazában, hogy nem győznék az eddig gazdaságtalan szénbányákat privatizálni! [...]"¹⁶

1991 novemberében került sor a beérkezett pályamunkák elbírálására. A pályázók nem saját néven, hanem egy választott jeligével versenyeztek egymással a megvalósítás jogáért. Összesen 47 pályamunka érkezett be, de nem mindegyikről maradt fent forrás (illetve jelenleg még nem áll rendelkezésre forrás ezekhez kötődően). A pályamunkák többségében az érméken a magyarság legfontosabb motívumai kaptak helyet: csodaszarvas, rakamazi turul, szkíta aranyszarvas Zöldhalompusztáról, egyéb griffes és indás ősi motívumok. Voltak olyan pályamunkák, mint például a „Rege” és az „Előd”, amelyekben történelmi személyeink portréit képzeltek el a művészek forgalmi érméinkre. Helyet kapott volna, Szent István, Kossuth Lajos, Árpád fejedelem, Mátyás király, II. Rákóczi Ferenc.¹⁷ Érkezett egy pályázat, amelynek az „Értékeink” jeligét adta a pályázó, ebben az esetben a címletekre Magyarország tájainak védett növényei és állatai kerültek, ezzel nagyban különbözve a mezőny többi tagjától. A zsűri, amelynek nemzetközi szaktekintélyek is tagjai voltak (például Mark Jones, a British Museum Éremtárájának akkori vezetője, vagy Wolfgang Steguweit a Staatliche Museen zu Berlin részéről), összesen tizenegy sorozatot emelt ki, amelyeket a nagyközönség a Magyar Nemzeti Múzeum dísztermében kiállítva nézhetett meg, és adhatta le voksát 1991. december végén és 1992. január legelején. Sajnálatos módon a három hét nem bizonyult elegendőnek arra, hogy minden érdeklődő eljusson a múzeumba és szavazhasson. A kiállított sorozatok az alábbi jeligés pályázatok voltak: „Garas”, „Értékeink”, „Weindorf”, „Griff”, „Rege”, „Inda”, „Fontana”, „Pengő-forint”, „Vox”, „Szarvas II”, „Lamantin”. Összesen 12 349 érvényes és 399 érvénytelen szavazatot adtak le a múzeumlátogatók.¹⁸

Végül a zsűri Holló István ötvösművész „Lamantin” nevű pályázatát nevezte meg győztesnek, aki római számokat és több száz éves betűtípusokat használt, ezzel a magyar múlt hagyományaiból merítve. Ezek a számok és a betűk egyszerre jelképezték az ókori gyökereket és a magyar pénzek hagyományos szerkezeti eleveit.¹⁹ A két második díjas a „Rege” (azaz Bartos István Péter) és az „Értékeink” (azaz Kósa István) lett. Viszont botrány kerekedett abból, hogy (a sajtó szerint) a Magyar Nemzeti Bank akkor kinevezett elnöke, Bod Péter Ákos, mivel nem találtak olyan sorozatot, amely minden technikai és esztétikai követelménynek egy-

¹⁶ Hetet egy csapásra! In *Ludas Matyi*, 1991. augusztus 28. (47. évfolyam), 4. o.

¹⁷ TURI IMRE (szerk.): *Magyar Pénzlexikon*, bővített kiadás. Budapest, 2012, Nyomda 24 Bt, Press Team Nyomda, 89–90. o.

¹⁸ Virtuális tárlatvezetés: *A forint pénzrendszer*. URL: <https://eremtar.eoldal.hu/cikkek/virtualis-tarlatvezetes--a-forint-penzrendszer/> (utolsó elérés: 2020. február 23.)

¹⁹ Ilyenek lesznek a pénzek? In *Új Dunántúli Napló*, 1992. január 2., 5. o.

értelműen megfelelt volna, úgy döntött, hogy az első díjjal járó egymillió forintos díjat nem adja át. A két második díjas művész konzulensi segítségével közösen dolgozta át a megadott szempontok szerint a saját sorozatát, és kovácsolták egységessé a megvalósítandó sorozatot. A „Lamantin” sorozatot tervező Holló Istvánnak végül csak a harmadik díjat ítélték oda. Bod Péter Ákossal készült interjúból kiderült, hogy nem ő, hanem az emisszióért felelős alelnök, Bódy László javasolta, hogy ne a „Lamantin” nevű érmesorozat legyen a befutó, mivel verhetőség szempontjából problémásnak ítélte, és összekeverhető lett volna más országok érdméivel, illetve ezen érdmekről hiányzott a koronás magyar címer is. Verzár Péter akkori főosztályvezető 1994. május 17-i jelentéséből kiderült, hogy nem megengedhető, hogy az ország pénzeinek paraméterei sok azonosságot mutassanak más, főleg környező országok pénzeivel. Jelentéséből kiderül, hogy több reklamáció érkezett a szocialista érából megmaradt érmék miatt. Például a 2 forintos érmét az osztrák 1 schillinges, az 5 forintos érmét pedig a svájci 1 frankos helyett használták a külföldi automatákban.²⁰

Az új érmék közül az 1, a 2 és a 20 forintos 1993. március 29-én, az 5, a 10, az 50 és a 100 forintos 1993. június 21-én került forgalomba. Az azóta eltelt idő alatt csak a 100 forintos ért meg újabb éremcserét. Az új sorból az 1-es számjeggyel kezdődő címleteket látták el a magyar államcímerrel, így az 1, a 10 és a 100 forintot. A többi címleten a hangsúlyos motívum látható. Az éremképeket ezúttal a védett magyarországi állatok, illetve növények köréből választották. A 2-es számjeggyel kezdődő két címletet egy-egy védett növény, a kétforintost a magyar kikerics, a húszast a magyar nőszirm díszíti. Az 5-tel kezdődő címleteken egy-egy védett madár, az ötösön a fehér nagykovács, az ötvenesen pedig a kerecsensólyom látható. Az érmesor utolsó darabja igazán különleges, a maga korában egyedülálló forgalmi érme volt. Az ezüst 200 forintos 500%-os ezüstartalmú készült, ezzel a világon nálunk volt utolsóként forgalmi érmének ezüst tartalma. 1992 és 1998 között volt forgalomban. Magyarországhoz hasonlóan Mexikóban 1995-ig gyártottak ezüstartalmú 10 peso-s érméket.²¹ Ez az érme tökéletes példája annak, amikor egy érme kibocsátásánál nem a forgalmi szempontok, hanem mögöttes tartalom, politikai üzenet játszik fő szerepet. Az MNB és közvetve az akkori magyar kormány ezzel a lépéssel azt hivatott jelképezni, hogy a jegybanknak nincs inflációs várakozása, éppen ellenkezőleg, rövid időn belül az infláció jelentős csökkenésére számít, valamint hangsúlyozni kívánta a forint stabilitását. A 1991-es új jegybanktörvény egyéves évfordulóján 1992. december 1-én Bódy László, az MNB emissziós politikájáért felelős alelnöke mutatta be a sajtónak az új magyar forintsort, ahol párhuzamot vont a kibocsátandó ezüst 200 forintos és az 1946-1947-ben ki-

²⁰ *A forgalmi éremcseré folyamatára*, Verzár Péter jelentése, 1994. május 17., 863/94/NS

²¹ BRUCE: i. m. 1436. o.

adott Kossuth-ezüstforintos között, és hasonló szimbolikus lépésnek tartotta azt.²² Hiába vertek belőle több millió darabot, a forgalomban nem játszott komoly szerepet, nem vált a mindennapok fizetőeszközévé. Ebben az esetben is beigazolódn látszik a Gresham-törvény: azon piaci szereplők, akiknek mindkét pénznemből van a birtokukban, a rosszabbikat fogják költeni, mert szabadulni akarnak tőle, és a jobbat fogják tartalékként félretenni. Így a rosszabb pénznem fog forogni a gazdaságban, kiszorítva a jobbikat, amely forgalmon kívüli tartalékként fog felhalmozódni a gazdasági szereplőknél. A jelenség öngerjesztő, mivel a rosszabb pénznem forgási sebessége nő általa, a jobbiké pedig csökken, ez aztán további pénzbőséget és ebből eredő értékvesztést fog okozni az előbbi, és további pénzszükséget s ebből eredő felértékelődést fog okozni az utóbbi esetében.

4. A MAGYAR PÉNZCSERE MEGKÉSETTSÉGÉNEK OKAI

Tanulmányom elején feltettem a kérdést: Hogyan lehetséges az, hogy az előző rendszer bankjegyei egészen 1997-ig egyeduralmodók voltak a készpénzforgalomban? Erre kettő válaszlehetőséget vázoltam. Egyrészt más szocialista országokkal ellentétben nem tartalmaztak erős ideológiai üzeneteket, jelképeket, tehát nem voltak közvetlenül a régi rend szimbólumai (leszámítva a címet, amelyet meg is változtattak.) Másrészt az Antall-kormány monetáris politikájába nem fért bele az, hogy radikális bankjegyreformot hajtson végre, hiszen az költséges lett volna, illetve az „erős állam, erős forint” elképzeléssel is ellentétes volt. Úgy gondolták, hasznosabb, ha természetes módon kikopnak a forgalomból, ami mintegy 4-5 évre volt tehető. Viszont a teljes bankjegycsere hiányának egyik következménye volt, hogy Európában bankjegybiztonsági szempontból az egyik legkorszerűtlenebb bankjegysor bonyolította le a mindennapok készpénzforgalmát, és a színes nyomtatók elterjedésével a hamisítványok száma is megugrott.²³ Amíg 1990-ben csupán 83 darab forintbankjegy-hamisítvánnyal volt dolga az MNB-nek, addig 1992-ben ez a szám 2175 darabra ugrott.²⁴ Éppen ezért napirendre került a forintbankjegy-sor megújításának gondolata, ami együtt járt egy új külsejű bankjegysor megtervezésével és legyártásával.

Vagyóczky Károllyal is interjút készíthettem a ma is használt forintbankjegyeinkkel kapcsolatban. Vagyóczky 1978-tól 2002-ig volt a Pénzjegynyomda mű-

²² *Szép új forint, 1992. december 1.*, URL: http://forintportal.hu/php/forintportal_kepek_dupla.php?nagykep=http://www.forintportal.hu/dokumentumok/ujsgacikkek/0036.jpg (utolsó elérés: 2020. február 20.)

²³ ERDŐS MÁRTON – HANKOVITS IVÁN: *Vagyóczky Károly Del. Et Sc.* Budapest, 2001, Magyar Nemzeti Bank (a könyv házi kiadás, kereskedelmi forgalomba nem került), 38. o.

²⁴ *Beszámoló az országgyűlésnek az 1992. évi monetáris folyamatokról és a Magyar Nemzeti Bank tevékenységéről*, MNB, 10195. szám, 1993. június hó, 74. o.

vészeti osztályának vezetője, ő metszette és rajzolta a jelenlegi forintbankóinkat. Elárulta, hogy az új pénzermék küllemének tervezésénél nyílt pályázatot írtak ki, amelyre bárki jelentkezhetett, a bankjegyek esetében viszont zárt, titkos volt ez a folyamat. Két tematikával készültek tervek a bankjegysorozatokról. Az egyikben híres költők, írók és képzőművészek (Eötvös József, Erkel Ferenc, Arany János, Kodály Zoltán, Ybl Miklós) szerepeltek volna, a másikon pedig neves magyar államférfiak és uralkodók. Végül az utóbbi mellett döntött az MNB akkori elnöke. Vagyóczy kiemelte, hogy az ország akkori miniszterelnöke, Antall József is érdeklődve követte a kiválasztás folyamatát, és az államférfiak/királyok sorozat mellett tette le a voksát. A másik tematikában csak két típus készült el mintabankjegyként, 100 és 1000 forintos címletben. Mindkettő esetben Arany János portréja díszíti a bankjegyeket. A 100 forintos bankjegy kibocsátása felmerült ugyan, de csekély értéke miatt ez nem valósult meg.²⁵

Fontos kérdés volt, hogy itthon vagy külföldön gyártsák-e a magyar forintbankjegyeket. Ebben nem volt egy állásponton Surányi György és Bod Péter Ákos. Az MNB 1991. június 14-én tartott elnökségi ülésének jegyzőkönyvéből kiderül, hogy az akkori bankelnök, Surányi György az olcsóbb és gazdaságosabb külföldi gyártás mellett érvelt. Viszont Bod Péter Ákos és alelnöke, dr. Nagy Sándor a Diósgyőri Papírgyár rekonstrukciója és a hazai gyártás mellett döntött. Ahogy az dr. Nagy Sándornak 1996. május 3-án Bod Péter Ákosnak írt leveléből kiderül: „Teljesen világos ugyanis, hogy a bankjegygyártás nem elsősorban termelési kérdés, hanem nemzetbiztonsági ügy. Azért említettem, az MNB önállósága ebben az ügyben csak formális, mivel minden, a bankjegygyártást érintő ügyben konzultálni kell a Nemzetbiztonsági Hivatallal.”²⁶ Bod Péter Ákos visszaemlékezéseiből egy nagyon érdekes gondolkodásmód mutatható ki. Nevezetesen az, hogy ő nem igazán tulajdonított különösebb jelentőséget az új bankjegyeknek, mivel abban hitt, hogy küszöbön áll az európai közös valuta bevezetése, ezért úgysem lesznek sokáig forgalomban a magyar fizetőeszközök. Ezek a remények néhány év alatt szertefoszlottak, mivel 1995-ben ismét 30% közeli volt az infláció. Az MNB emissziós főosztályának 1995. június 26-án kelt előterjesztéséből kiderül, hogy a húsz- és ötvenezer forintos nyomólemezt előkészítését feltétlenül indokolják és elkerülhetetlennek tartják, ezt pedig határozati javaslatként is megfogalmazzák. Sőt felmerült, hogy megvizsgálják az 500 forintos címlet érmére történő cseréjét, illetve a nemesfém tartalmú 200 forintos érmét bimetal érmétípussal helyettesítsék.²⁷

²⁵ ADAMOVSZKY: i. m. 322–323. o.

²⁶ Nagy Sándor (egykori alelnök) levele Bod Péter Ákosnak, 1996. május 3., 2. o.

²⁷ MNB Emissziós Osztály Előterjesztés, előadó: Verzár Péter, Budapest, 1995. június 26., 8–16. o.

5. A KUTATÁS FOLYTATÁSÁNAK TOVÁBBI IRÁNYAI

Az előbbieken a magyar rendszerváltozás készpénzforgalmat érintő fejezetét politikai, gazdasági és jogi szempontból szerettem volna bemutatni. A témakör kidolgozásához elengedhetetlen volt Bod Péter Ákos és Vagyóczky Károly támogatása, akik számos szóbeli és korabeli írásos információval alapozták meg a folyamat megértését és jelen tanulmány kidolgozását. A fentiekben részletezett gondolatmenet további részletes elemzésre is érdemes, ehhez viszont további források feltárása és vizsgálata is szükséges. Ennek alapját biztosíthatja a közeljövőben egy interjú Surányi Györggyel, Bódy Lászlóval és Bodnár Zoltánnal (utóbbi az események idején ügyvezető igazgató és elnöki tanácsadó).

FELHASZNÁLT IRODALOM

- ADAMOVSZKY ISTVÁN: *Magyar Bankjegykatalógus, Speciál, 1846–2009*. Budapest, 2009, Adamo-Ker Bt.
- BRUCE, COLIN R.: *Standard Catalog Of World Coins 1901–2000*, 36. edition (Standard Catalog of World Coins), Iola, 2008, Krause Publications
- BUSSA, VLADIMIR: The Slovak crown 1993–2008 in.: *Platidlá na Slovensku*. Bratislava, 2011, Národná banka Slovenska, 187–189. o.
- ERDŐS MÁRTON – HANKOVITS IVÁN: *Vagyóczky Károly Del. Et Sc.* Budapest, 2001, Magyar Nemzeti Bank (a könyv házi kiadás, kereskedelmi forgalomba nem került)
- Magyarország 1989–2009, A változások tükrében*, 2010, Központi Statisztikai Hivatal, Budapest
- SZÁNTÓ ANIKÓ: Banktörvények. In *Tények könyve, Magyar és Nemzetközi Almanach '92*. Debrecen, 1992, Ráció Kiadó Kft. URL: <https://www.arcanum.hu/hu/online-kiadvanyok/TenyekKonyve-tenyek-konyve-1/1992-D18D/magyar-gazdasag-EFE2/banktorvenyek-F116/?list=eyJxdWVyeSI6ICJNTklifQ> (utolsó elérés: 2020. február 22.)
- Szép új forint, 1992. 12. 01.* URL: http://forintportal.hu/php/forintportal_kepek_dupla.php?nagykep=http://www.forintportal.hu/dokumentumok/ujsagcikkek/0036.jpg, (utolsó elérés: 2020. február 20.)
- TURI IMRE (szerk.): *Magyar Pénzlexikon*, bővített kiadás. Budapest, 2012, Nyomda 24 Bt, Press Team Nyomda
- UNWIN, TIM: *Banknotes and National Identity in Central and Eastern Europe*. URL: <https://www.thebritishacademy.ac.uk/sites/default/files/22-unwin.pdf> (utolsó elérés: 2020. február 19.)
- Virtuális tárlatvezetés: A forint pénzrendszer*. URL: <https://eremtar.eoldal.hu/cikkek/virtualis-tarlatvezetes--a-forint-penzrendszer/> (utolsó elérés: 2020. február 23.)

Egyéb források

Beszámoló az országgyűlésnek az 1991. évi monetáris folyamatokról és a Magyar Nemzeti Bank tevékenységéről, II. kötet, Részletes beszámoló, MNB, 6008. szám, 1992. május hó

Beszámoló az országgyűlésnek az 1992. évi monetáris folyamatokról és a Magyar Nemzeti Bank tevékenységéről, MNB, 10195. szám, 1993. június hó

Előterjesztés és jelentés az 1993. évi rendes közgyűlésnek a Magyar Nemzeti Bank 1992. évi üzletéről, MNB, 1993. április 14.

A forgalmi érmecseréje folyamata, Verzár Péter jelentése, 1994. május 17., 863/94/NS

MNB Emissziós Osztály Előterjesztés, Előadó: Verzár Péter, Budapest, 1995. június 26.

Nagy Sándor (egykori alelnök) levele Bod Péter Ákosnak, 1996. május 3.



**BÜNYGYI TUDOMÁNYOK
SZEKCIÓJA**



Autonóm mobilitás és közlekedésbiztonság

Háromszéki Bence

Széchenyi István Egyetem
Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Kar
Bűnügyi Tudományok Tanszék
e-mail: haromszeki.bence1995@gmail.com

ABSZTRAKT

Ha megállunk egy pillanatra, és megvizsgáljuk közvetlen környezetünket, mit látunk? Ebben a momentumban mellettem több mint három okoseszköz működik és kommunikál egymással megszakítás nélkül. A technológia és az autonóm mobilitás fordulóponthoz érkezett, ezzel a kijelentéssel talán senki nem száll majd vitába. Ezen technológiai változások a társadalomban is elindítottak bizonyos folyamatokat, ezáltal a jog szerepe és feladata is értelemszerűen megváltozott. Új kihívásokkal kell szembenéznünk, különösképpen a vizsgálat centrumában lévő autonóm járművek és az ezekkel érkező különféle vezetéstámogatási rendszerek közlekedésbiztonságra gyakorolt hatása, valamint azok polgári és büntetőjogi felelősségének vonatkozásában. Készen áll a jog a rohamtempóban érkező változásokra? Vajon ténylegesen biztonságosabb és kiszámíthatóbb lesz a közúti közlekedés? Tudunk-e párhuzamot vonni a vezetéstámogató rendszerek fejlettsége és a közúti balesetek számának csökkenése között? A rövid tanulmány ezen kérdésekre keres majd válaszokat.

Kulcsszavak: autonóm mobilitás, önvezető járművek, közlekedésbiztonság

1. BEVEZETÉS

Ha megállunk egy pillanatra, és megvizsgáljuk közvetlen környezetünket, mit látunk?

Ebben a momentumban mellettem több mint három okoseszköz működik és kommunikál egymással megszakítás nélkül. A technológia és az autonóm mobilitás fordulóponthoz érkezett, ezzel a kijelentéssel talán senki nem száll majd vitába. Ezen technológiai változások a társadalomban is elindítottak bizonyos folyamatokat, ezáltal a jog szerepe és feladata is értelemszerűen megváltozott. Új kihívásokkal kell szembenéznünk, különösképpen a vizsgálat centrumában lévő autonóm járművek és az ezekkel érkező különféle vezetéstámogatási rendszerek polgári és büntetőjogi felelősségének vonatkozásában.

Érdekesség, hogy már a középkorban, jóval a belső égésű motorral hajtott autó felfedezése előtt megjelent az önvezető autók eszménye, ezt bizonyítja az a Leo-

nardo da Vinci tollából származó vázlat, amely egy önvezető autó nyers tervét ábrázolta. Az első vezető nélküli autók prototípusai az 1920-as években jelentek meg, noha kinézetük teljesen más volt, mint a mai autonóm járművéké. Igaz, hogy ténylegesen hiányzott a „vezető”, ezek a járművek elsősorban külső segítségre támaszkodtak, mint például mikor az autó a mögötte haladó járműből távolról volt irányítva.¹

A mai értelemben vett klasszikus önvezető járművek megjelenése 1939-re datálható, amikor is a New York-i világiállításán a General Motors standjánál Futurama, egy képzeletbeli város makettjének koncepciójában az első önvezető autók rádiójelekkel kommunikáltak volna egymással, és néhány évtized múlva megkímélték volna a sofőrt a vezetés terhétől.² Igaz, hogy maga a technológia – és ezáltal a vízió – nem vált be, de ez az akkor még sci-fibe illő spekuláció mára már valósággá vált.

Az elmúlt évszázadban olyan mértékű előrelépés történt a közúti közlekedés terén, amire a társadalom – kiváltképp a kevésbé fejlett régiókban –, az úthálózat és az ehhez szükséges kommunikációs hálózatok nem voltak megfelelően előkészítve. A digitalizáció és a mobilitás azonban most egy olyan „álomhatárt” lép át, amikor az egyre fokozódó automatizálás és a nagymértékű összekapcsoltság megteremti annak lehetőségét, hogy a körülöttünk aktívan működő járművek folyamatosan kommunikáljanak egymással, a közúti infrastruktúrával és a többi úthasználóval. Egyes tanulmányok szerint 2022-re várhatóan minden új autó rendelkezik majd internet-összeköttetéssel.³ 2019-től jelen vannak olyan járműszériák is, amelyeket kis hatótávolságú, wifi alapú kommunikációs eszközökkel is felszereltek. Így lehetőség van arra, hogy az automatizált járművek összehangolják mozgásaikat összetettebb forgalmi helyzetekben.

Ez a fejlődés olyan előnyöket rejt magában, mint a közlekedés költségkímélőbbé, biztonságosabbá, akadálymentessé és fentarthatóvá tétele. A biztonság, mint az emberi lét egyik legfontosabb tényezője azért is kiemelendő, mivel a megvizsgált adatok szerint az emberi hibák a balesetek 94%-ban továbbra is szerepet játszanak.⁴

Mit eredményezhetnek még a vezető nélküli járművek közvetlen környezetünkben? A teljesség igénye nélkül említem például a mobilitást azok számára,

¹ SZIKORA PÉTER – MADARÁSZ NIKOLETT: *Y generáció félelmei az önvezető autóktól*. Szeged, 2018, Közép-európai Közlemények, Szegedi Tudományegyetem, 80. o.

² LIPSON, HOD – KURMAN, MELBA: *Driverless – Intelligent Cars and the Road Ahead*. Cambridge, 2016, MIT Press, 108. o.

³ A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának: *Úton az automatizált mobilitás felé: európai uniós stratégia a jövő mobilitásával kapcsolatban*. COM (2018) 283., 5. o.

⁴ A Bizottság jelentése az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak: *A halálos kimenetelű közúti balesetek csökkentése: a gépjárműbiztonság javítása az Európai Unióban*. COM (2016) 787. o.

akik koruknál vagy bizonyos fogyatékoságuknál fogva képtelenek az önálló vezetésre, továbbá feloldhatják a tömegközlekedés és parkolás körüli állandó problémákat, forradalmasíthatják a várostervezést.⁵ Hozzájárulhatnak ahhoz, hogy az autonóm jármű mint szolgáltatás és nem pedig mint eszköz jelenjen meg a piacon, ezáltal fellendítve ezt a még gyerekcipőben járó ágazatot. Zárójelben jegyzem meg itt azt a magyar fejlesztésű, Oszkár nevet viselő applikációt, amely segítségével gyorsan, könnyedén és olcsón eljuthatunk a kívánt belföldi úticélhoz minden különösebb erőfeszítés nélkül. Ha ez a szoftver már önvezető járműveket kínálhatna a felhasználóknak, az még inkább megkönnyítené és alapjaiban változtatná meg a közúti közlekedés kultúráját.

Jelen tanulmány célja az, hogy általánosságban megvizsgálja az autonóm mobilitással kapcsolatos közlekedésbiztonsági és felelősségi kérdéseket, néhol kitekintéseket téve a vizsgált témakör büntetőjogi aspektusára is.

2. AZ AUTOMATIZÁLTSÁGRÓL ÁLTALÁBAN

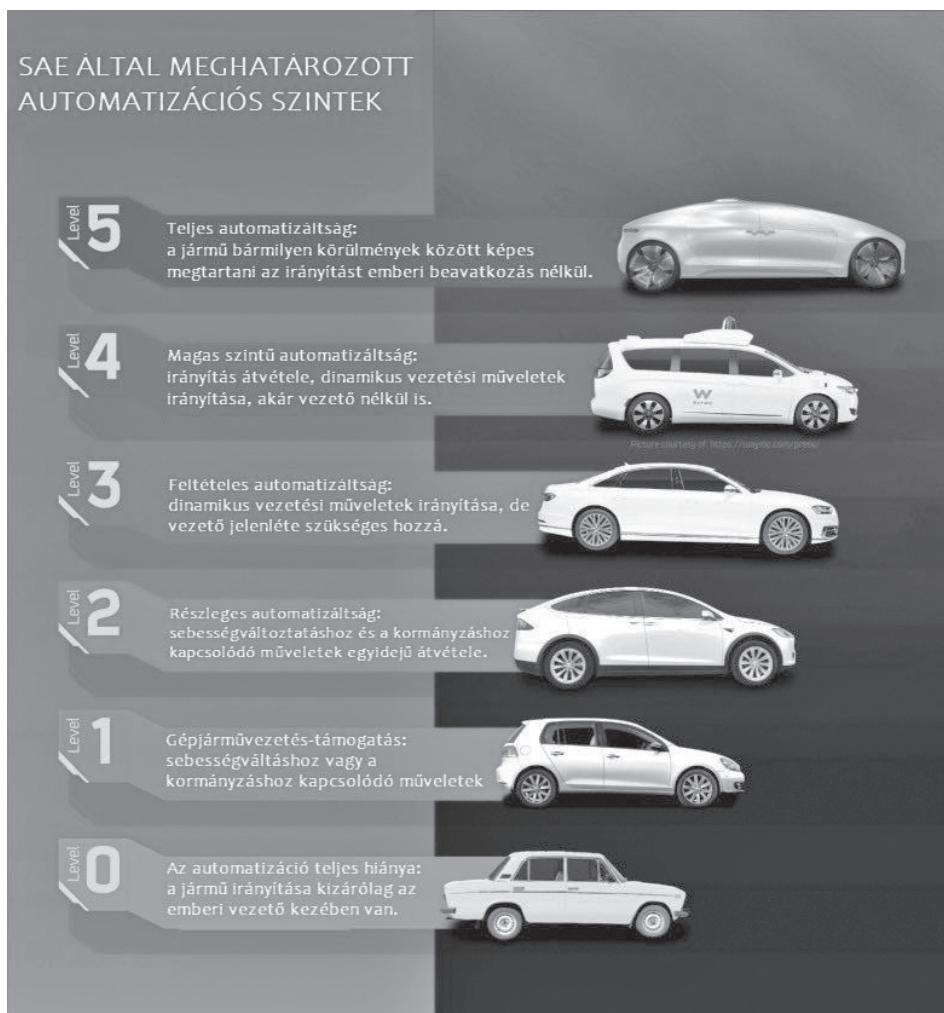
Az összekapcsolt és automatizált mobilitás területén történő kutatás nélkülözhetetlen eleme, hogy röviden bemutatásra kerüljön az automatizáltság jelenlegi állapota.

Az önvezető technológiák számos eszköz együttes és összehangolt volta miatt képesek működni. A legelterjedtebb a SLAM technológia (simultaneous localization and mapping), amely lényegében egy állandóan frissülő térképet készít az autó körül, amelyen az elhelyezi magát.⁶ Ugyanakkor ez egyelőre nem teszi lehetővé a teljes automatizációt, ennek okán szükséges az egyes fejlettségi szintek csoportosítása. A felosztás többféle módja ismert, jelen tanulmányban a SAE International 5+1-es felosztásáról készült ábra lesz használatos, tekintve, hogy eddig ez bizonyult a leghasznosabbnak, amire bizonyíték, hogy az Egyesült Államok Közlekedési Minisztériuma is ezt a skálát adaptálta 2016-ban, továbbá az Európai Bizottság szintén bemutatásra kerülő ábrája is ezt a felosztást használja.

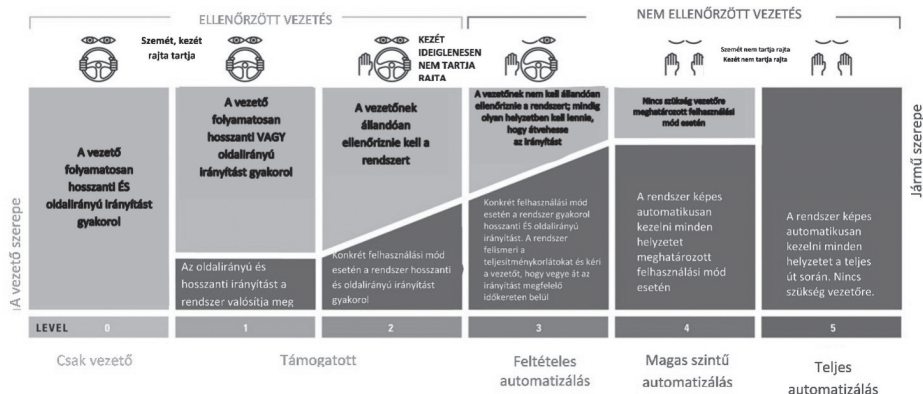
Az automatizálás különböző szintjeinek ismertetésére tehát a vonatkozó ábrákat hívom segítségül.

⁵ A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának: *Úton az automatizált mobilitás felé: európai uniós stratégia a jövő mobilitásával kapcsolatban*. COM (2018) 283., 1. o.

⁶ JOHN MARKOFF: Guided by Computers and Sensors, a Smooth Ride at 60 Miles Per Hour. In *The New York Times*, 2010. URL: <https://www.nytimes.com/2010/10/10/science/10googleside.html> (utolsó elérés: 2020. március 31.)

1. ábra⁷

⁷ *What Europeans Actually Think of Autonomous Cars*, URL: <https://www.oponeo.co.uk/blog/what-europeans-actually-think-of-autonomous-cars> (utolsó elérés: 2020. január 26.)

2. ábra⁸

Az ábrák alapján jól látható, hogy a jelenleg ismert öt szintet kettéoszthatjuk az ellenőrzött, illetve a nem ellenőrzött vezetés kategóriáira. Az első két kategóriába tartozó járművek köre már piaci forgalomban van például az Unión belül is, a feltételes, illetve magasszintű automatizálás körébe tartozó járművek várhatóan 2020 és 2030 között lesznek elérhetőek.⁹ Bizakodásra ad okot az a tény is, hogy a vonatkozó vizsgálatok szerint az egyes uniós tagállamok állampolgárainak többsége pozitívan áll a vezetésküli járművek kérdésköréhez, és a felmérések szerint 58%-uk hajlandó vezető nélküli autóban utazni.¹⁰ Érdekeség, hogy egyes kutatások azt prognosztizálják, hogy 2035-re 50 millió önvezető autó fog közlekedni a világon.¹¹ Fontos azonban megemlíteni azt, hogy az automatizált mobilitás társadalmi elfogadottsága nagyban függ az ezen technológiát használók általános biztonságérzetétől és a védelmi előírások teljességétől.

Hazánkban a 11/2017. (IV. 12.) NFM-rendelet határozza meg a fejlesztési célú autonóm jármű fogalmát. Ez alapján ez egy „olyan fejlesztési célú jármű, amely részben vagy teljesen automatizált működések fejlesztésére szolgál, és amelyben a

⁸ A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának: *Úton az automatizált mobilitás felé: európai uniós stratégia a jövő mobilitásával kapcsolatban*. COM (2018) 283., 4. o.

⁹ *Automated Driving Roadmap*. ERTRAC. URL: http://www.ertrac.org/uploads/images/ERTRAC_Automated_Driving_2017.pdf

¹⁰ A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának: *Úton az automatizált mobilitás felé: európai uniós stratégia a jövő mobilitásával kapcsolatban*. COM (2018) 283., 2. o.

¹¹ *Autonomous vehicles. The legal landscape in the US and Germany*. A Norton Rose Fulbright whitepaper. NRE, 9. o. URL: <http://www.nortonrosefulbright.com/files/20160726-autonomous-vehicles-the-legal-landscape-in-the-us-and-germany-141559.pdf> (utolsó elérés: 2020. január 25.)

*jármű vezetőjének minősülő tesztvezető tartózkodik, aki az automatizáltság szintjétől függően vagy bármely, a közlekedés biztonságát veszélyeztető helyzetben, a működés közben szükséges mértékben kézi irányítást gyakorol, illetve a kézi irányítást bármikor átveheti a jármű felett.*¹²

A 11/2017. (IV. 12.) NFM-rendelet nem csak definiálja az autonóm fejlesztési célú járművek fogalmát, hanem csoportosítja is őket. Ezeket a rendelet 3. számú mellékletében találhatjuk meg.

Az első csoportba a fejlesztési célú nem autonóm járművek tartoznak. Itt két szintet különböztet meg a rendelet:

- 0. szint: nem automatizált (a gépjárművezető folyamatos felügyelete minden, a jármű környezetében levő forgalmi körülményre vonatkozóan);
- 1. szint: vezetőt segítő rendszer (a beépített rendszerek mind kormányzási, mind dinamikus haladási műveletekbe való beavatkozással támogatják a gépjárművezető tevékenységét, de annak műveletei felülírják e rendszerek hatását).

A második csoport a részben automatizált működések fejlesztésére szolgáló, fejlesztési célú járművek körét teszi ki:

- 2. szint: részleges automatizálás (egy vagy több vezetési módban, egy vagy több vezetőtámogató rendszer mind a kormányzás, mind a gyorsítás/lassítás műveleteiben a vezetői környezet információs használatával, automatikusan hajt végre vezetői feladatokat, azzal az elvárással, hogy a gépjárművezető képes elvégezni az összes többi dinamikus vezetési feladatot);
- 3. szint: feltételes automatizálás (a vezetési módban az automatizált vezetési rendszer minden szempontból ellátja a dinamikus vezetési feladatokat, azzal az elvárással, hogy az minden időpillanatban képes megfelelően reagálni a gépjárművezetői szándékra, beavatkozásra);
- 4. szint: magas szintű automatizálás (a vezetési módban az automatizált vezetési rendszer minden szempontból ellátja a dinamikus vezetési feladatokat, akkor is, ha az ember nem reagál megfelelően egy beavatkozási igényre).

A legutolsó, harmadik csoportba a teljesen automatizált működések fejlesztésére szolgáló, fejlesztési célú járművek tartoznak:

- 5. szint: teljes automatizálás (a „teljes üzemidejű” automatikus vezetési rendszer minden szempontból ellátja a dinamikus vezetési feladatokat, minden, az útra és a környezeti feltételekre vonatkozó információ kezelésével, amint egy gépjárművezető tenné).¹³

¹² 11/2017. (IV. 12.) NFM rendelet 1.§ (2) b)

¹³ 11/2017. (IV. 12.) NFM-rendelet 3. melléklet

A német szabályozást tekintve elmondható, hogy az ott hatályos közlekedési törvény alapján magas szintű és teljes automatizáltsággal rendelkező önvezető autónak az minősül

- amely műszakilag olyan felszereléssel van ellátva, ami aktiválás után képes a jármű vezetésére, beleértve a hosszirányú és keresztirányú irányítást is;
- az önvezetés képes betartani a közlekedési szabályokat, amelyet a járművezető bármikor manuálisan felülbírállhat vagy deaktiválhat;
- amely vizuálisan, akusztikailag, tapintással vagy más módon észrevehetően, megfelelő időben jelzi az irányítás átadását a járművezetőnek;
- amely jelzi, ha a műszaki leírásokkal ellentétesen használják.¹⁴

Az észtországi Tallinn belvárosában már önvezető buszok szállítják problémamentesen és fennakadás nélkül utasaikat,¹⁵ hazánkban 2016-tól a Nemzeti Közlekedési Hatóság döntése alapján a 4-es metróvonal megkapta a teljesen automata, vonatvezérlésű végleges használatbavételi engedélyt.¹⁶ Az Egyesült Államok néhány államában, például Floridában, Kaliforniában vagy Nevadában már az önvezető gépjárművek forgalomba helyezése is megtörtént.¹⁷

Ázsiában is komoly ütemben zajlik a tesztelés, Kína elfogadott egy olyan tervet, amely szerint 2020 végéig létrehozna egy előzetes szabványrendszert az alacsony szintű automatizált vezetés támogatása érdekében, Japán pedig az automatizált járműveket mint kulcsfontosságú innováció határozta meg, és nem titkolt célja, hogy a tokiói olimpiát megelőzően bemutassa a vezető nélküli autókat. A tagállamok sem tétlenkednek, számos jelentős kezdeményezés van már folyamatban, különösen a széles körben való tesztelésre vonatkozóan. Jelentős lépésnek tekinthető és fontos megemlíteni, hogy az amszterdami nyilatkozatban¹⁸ az uniós tagállamok felkérték az Európai Unió Bizottságát, hogy készítsen egy közös európai stratégiát az automatizált járművek vonatkozásában, dolgozzon ki egy hatékony tervet a kutatás és innováció tekintetében, és vezessen be együttműködő, intelligens közlekedési rendszereket. Ennek megfelelően történtek is lépések, többek között ilyenek

¹⁴ NAGY BONIFÁC: *Az önvezető autók polgári jogi felelősségének kérdései Európában, 2020*, Széchenyi István Egyetem, Győr, 7. o.

¹⁵ *Sikeresen indult az önvezető buszok tesztje Észtországbán*. URL: https://itcafe.hu/hir/esztor-szag_tallinn_onvezeto_busz.html (utolsó elérés: 2020. január 27.)

¹⁶ *Mostantól vezető nélkül mennek a 4-es metró szerelvényei*. URL: https://hvg.hu/itt-hon/20160106_Mostantol_vezeto_nelkul_mennek_a_4es_met (utolsó elérés: 2020. január 27.)

¹⁷ BRYANT WALKER SMITH: *Automated vehicles are probably legal in the United States*. Stanford, 2012, The Center for Internet and Society, Stanford Law School, 77–85.o.

¹⁸ *Declaration of Amsterdam. Cooperation in the field of connected and automated driving*. URL: <https://www.regjeringen.no/contentassets/ba7ab6e2a0e14e39baa77f5b76f59d14/2016-04-08-declaration-of-amsterdam---final1400661.pdf> (utolsó elérés: 2020. január 27.)

tekinthető az 5. generációs hírközlő hálózatok fejlesztése.¹⁹ A Bizottság továbbá előkészítette a terepet az autonóm mobilitás közös stratégiájának kidolgozása érdekében a GEAR 2030 munkacsoporton keresztül, amely már fogadott el ajánlásokat az automatizált és összekapcsolt járművekkel kapcsolatban.²⁰

Az Európai Bizottság a már oly sokszor idézett *Úton az automatizált mobilitás felé: európai uniós stratégia a jövő mobilitásával kapcsolatban* című, 2018-as közleményében azt a véleményt fogalmazta meg, hogy 2020-ra elérhetőek lesznek olyan személygépkocsik és tehergépjárművek, amelyek tudnak majd önállóan kezelni bizonyos helyzetek az autópályán, megjelenhetnek a városokban olyan járművek, amelyek képesek bizonyos alacsony sebességgel járó helyzetek kezelésére, illetve várhatóan elérhetőek lesznek olyan tömegközlekedési járművek, amelyek képesek korlátozott számú, alacsony sebességgel járó járművezetési szituáció hatékony kezelésére. Az említett járművek nagy valószínűséggel továbbra is humán felügyeletet igényelnek majd, és rövid távon lesznek csak képesek működni.²¹

A jelenlegi uniós jogszabályok már jelentős mértékben alkalmasak az autonóm és összekapcsolt járművek forgalomba hozatalára, hiszen a 2018-ban elfogadott, a gépjárművek jóváhagyásának korszerűsített uniós jogszabályi kerete belső piacot teremtett az ilyen jellegű járművek számára, és különleges eljárást ír elő az új technológiák vonatkozásában.²²

Tagadhatatlan tény, hogy az autonóm mobilitás olyan előnyöket rejt, amelyek kiaknázása esetén a jelenleg ismert közlekedési kultúra alapjaiban változik meg, de nem szabad elfeledkeznünk azokról a komoly kérdésekről, amelyek e technológia hiányos ismerete miatt vetődnek fel. Ezen kérdések megválaszolásában világszintű verseny alakult ki, beszéljünk akár gazdasági, szociológiai, technológiai vagy akár jogi vonatkozásról. Az automatizált járművek piacától exponenciális növekedés és jelentős gazdasági előnyök várhatók, egyes tanulmányok szerint 2025-re az Unió járműiparának bevétele 620 milliárd EUR felett lehet.²³

Az Európai Unió nyíltan felvállalt célja az, hogy a kontinens világszinten vezető szerepet töltsön be a vizsgált témakör vonatkozásában és ezzel alapvető változaso-

¹⁹ Az Európai Bizottság közleménye: *5G Európa számára: cselekvési terv*, COM (2016) 588. o.

²⁰ A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának: *Úton az automatizált mobilitás felé: európai uniós stratégia a jövő mobilitásával kapcsolatban*, COM (2018) 283., 7. o.

²¹ Uo. 5. o.

²² 2007/46/EK irányelv a gépjárművek jóváhagyásáról, amelyet hatályon kívül helyezett a típusjóváhagyásról szóló új rendelet. URL: http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2018-0179_EN.pdf?redirect (utolsó elérés: 2020. január 27.)

²³ Bizottsági tanulmány (2018). URL: <https://ec.europa.eu/jrc/en/publication/eur-scientific-and-technical-research-reports/analysis-possible-socio-economic-effects-connected-cooperative-and-automated-mobility-ccam-europe> (utolsó elérés: 2020. január 27.)

kat idézzon elő a halálos közúti balesetek számának csökkentése, a közlekedésből származó káros kibocsátások visszaszorítása és a forgalmi torlódások mérséklése terén. Elsősorban ez az úgynevezett zéró-elképzelés megvalósításához vezet majd, amelynek lényege, hogy 2050-re ne legyenek halálos kimenetelű közúti balesetek az európai utakon.²⁴

3. KÖZLEKEDÉSBIZTONSÁGI HELYZETKÉP

Jelen fejezetben röviden tekintsük át a közlekedésbiztonság aktuális helyzetét. Ez azért kiemelt fontosságú, mert a WHO adatai szerint a világon a közlekedési balesetben elhunytak száma folyamatosan növekszik, évente közel 1,4 millió ember veszti életét ilyen jellegű balesetben. Megdöbbentő adat, hogy az 5–29 év közötti gyermekek és fiatal felnőttek körében a közúti balesetben elszenvedett sérülés a vezető halálozási ok.²⁵ A WHO egy külön honlapot is üzemeltet, ami naprakész információkkal szolgál, és amely szerint 23 másodpercenként meghal valaki közúti balesetben, ebben az évben eddig 336 545 ember vesztette így életét.²⁶

Az Európai Unióban a 90-es évek második felétől a közúti közlekedés biztonságának kérdése fokozatosan a politikai érdeklődés középpontjába került, később pedig egyértelműen a kiemelt feladatok egyikévé vált. Ezt bizonyítja, hogy a közlekedésbiztonsági programok kidolgozása és megvalósításuk folyamatának figyelemmel kísérése a közösség legfelsőbb politikai szintjéhez kötődik.²⁷

Az uniós közlekedésbiztonsági politika kialakításának előfeltétele az, hogy megfelelő baleseti statisztikai adatok álljanak a rendelkezésünkre. Elsősorban adatgyűjtésre van szükség, hogy értékelhető következtetéseket lehessen levonni a közút- és járműbiztonság aktuális helyzetéről. Fontos megemlíteni azonban, hogy jelenleg az Európai Unióban egyetlen olyan adatbázis sincs, amely maradéktalanul megfelelné minden igénynek ezen a területen.²⁸

²⁴ Fehér könyv: *Útiterv az egységes európai közlekedési térség megvalósításához*, COM (2011) 144. o.

²⁵ WHO Global Status Report on Road Safety 2018. Genf, World Health Organization 2018. URL: <https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/277370/WHO-NMH-NVI-18.20-eng.pdf?ua=1> (utolsó elérés: 2020. március 30.)

²⁶ Death on the roads. Based on the WHO Global Status Report on Road Safety 2018. URL: <https://extranet.who.int/roadsafety/death-on-the-roads/> (utolsó elérés: 2020. március 30.)

²⁷ A Nemzeti Fejlesztési Minisztérium és a Belügyminisztérium által kiadott Közúti Közlekedésbiztonsági Akcióprogram 2014–2016. URL: https://ec.europa.eu/transport/road_safety/sites/roadsafety/files/pdf/20151209_kbap_2014_2016_1020_en.pdf (utolsó elérés: 2020. január 27.)

²⁸ A Bizottság jelentése az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak: *A halálos kimenetelű közúti balesetek csökkentése: a gépjárműbiztonság javítása az Európai Unióban*. COM (2016) 787., 8. o.

Az elmúlt években azonban előrelépések mutatkoztak, hiszen a tagállamok 2015 óta jegyzik a súlyos baleseti sérülésekkel kapcsolatos adatokat a MAIS3+-skála (Maximum Abbreviated Injury Score) alapján.²⁹

A jelenleg rendelkezésre álló statisztikák azt mutatják, hogy a közlekedésbiztonság azonban továbbra is sürgető kérdésnek tekinthető. Igaz, hogy a halálos kimenetelű közlekedési balesetek aránya számottevően, több mint 50%-kal csökkent az elmúlt tizenhárom évben, azonban a közúti balesetek sérültjeinek száma egyre csak nő.³⁰ A sok negatív adat mellett kiemelendő, hogy az EU közúti biztonságára vonatkozó mutatói világszinten rendkívül jónak számítanak.

2012-ben összesen 28 ezren haltak meg az Európai Unióban közúti balesetben, 313 ezren súlyosan, még többen könnyebben sérültek. 2012-ben 2661-gyel kevesebben haltak meg az EU útjain, mint egy évvel korábban. Ahhoz, hogy ez EU elérje az idei évre kitűzött célt, további 600-zal kellett volna csökkenteni a halálesetek számát a 2011–2012-es periódusban. 2001 óta az EU-27-ben az egymillió lakosra jutó halálozások száma a felére csökkent (113-ról 55-re), Málta, az Egyesült Királyság, Norvégia és Svédország lettek a legbiztonságosabbak 2012-ben, 30 alatti értékkel, őket követi Dánia, Izrael, Írország, Hollandia és Spanyolország 40 alatti értékekkel.³¹

Ahogy az már korábban is említésre került, a szakértők által készített felmérések alapján a közúti balesetek mintegy 95%-ában szerepet játszik az emberi mulasztás, míg más becslések szerint az ilyen balesetek 75%-át kifejezetten emberi hiba okozza.³² Érdekes az a megállapítás, hogy a balesetek okaiként azonosított legfőbb emberi tényezők között az ittas vezetés „előkelő” helyen szerepel.³³ Ahogy arra Ambrus István is felhívta a figyelmet, komoly kérdésként merül fel, hogy az ittas állapotban elkövetett cselekmény megítélése változni fog-e az önvezető járművek elterjedése esetén, hiszen jelenleg nagyobb társadalmi érdek fűződik ahhoz, hogy egy megfelelően programozott és rendeltetésszerűen közlekedő autonóm jármű utasa/operátora adott esetben bizonyos mennyiségű szeszes italt

²⁹ Uo. 8. o.

³⁰ Közúti közlekedésbiztonság: a legfrissebb statisztikák alapján van még mit tennünk a halálos kimenetelű közúti balesetek számának csökkentéséért. URL: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/hu/IP_16_863 (utolsó elérés: 2020. január 26.)

³¹ A Nemzeti Fejlesztési Minisztérium és a Belügyminisztérium által kiadott Közúti Közlekedésbiztonsági Akcióprogram 2014–2016. URL: https://ec.europa.eu/transport/road_safety/sites/roadsafety/files/pdf/20151209_kbap_2014_2016_1020_en.pdf (utolsó elérés: 2020. január 27.)

³² A Bizottság jelentése az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak: *A halálos kimenetelű közúti balesetek csökkentése: a gépjárműbiztonság javítása az Európai Unióban*. COM (2016) 787., 4. o.

³³ Uo. 4. o.

elfogyasztott személy is lehessen a jövőben, mint ahhoz, hogy mindenáron fenn-tartsuk a jelenlegi zéró tolerancia szabályozást.³⁴

Katherine L. Hanna munkásságában rámutatott arra, hogy az ittas vagy bódult állapotban történő vezetés komoly közegészségügyi aggodalomra ad okot. Bizonyos becslések szerint az USA-ban a felnőttek körében évente 112 millió alkoholfogyasztással együtt járó vezetésre kerül sor. 2012-ben 10 322 ember halt meg az alkohollal kapcsolatos közúti balesetben, ami a közlekedési balesetek közel egyharmadát tette ki az Államokban, amely alapján átlagosan 51 percenként történt egy-egy haláleset. Ez a veszély mellett komoly gazdasági terhet ró az adófizetőkre, továbbá pénzbe kerül a bűnüldözés, a bíróságok, a börtönök, a munkából kiesett idő, a sérülések, a vagyoni károk és a halálesetek miatt is. Ezen indokok miatt az idézett szerző a következő javaslatokat teszi. Véleménye szerint megoldás lehet az, ha nem büntetjük azokat az ittas/bódult személyeket, akik biztonságosan a járművel az út szélére húzódnak, ha az autonóm jármű működése kapcsán üzemzavart érzékelnek. Ennek okán Washington állam jelenleg olyan szabályozással rendelkezik, amely tiltja az ittas vezetők büntetését, akik biztonságosan az út szélére húzódnak olyankor is, amikor túlzott fokú ittaságukat észlelik. A szerzői álláspont szerint azonban ez a megoldás nem fogja elrettenteni az ittas állapotban lévő embereket az autonóm jármű üzemeltetésétől, tekintettel arra, hogy az ittas állapotban lévők nagyobb valószínűséggel vállalkoznak kockázatos cselekményekre. Erre egy lehetséges megoldás az, ha az autonóm járművet gyártó cégek a járműveket egy gyújtáskapcsoló eszközzel szerelik fel, amely érzékeli az adott járművezető alkoholos befolyásoltságának szintjét. Ha ez a szint eléri egy bizonyos küszöbértéket, a jármű irányításának jogát az autonóm eszköz megvonná az ittas személytől, és a járművet haladéktalanul az út szélére terelné.³⁵

Az Európai Bizottság számos olyan közleményt fogalmazott meg, amelyek a közúti közlekedésbiztonság előrehaladását célozzák meg az Európai Unióban. Ezek közül a legfontosabb „A közúti közlekedésbiztonság európai térsége felé: a közlekedésbiztonsággal kapcsolatos politikai iránymutatás a 2011 és 2020 közötti időszakra”. Ebben a Bizottság a következő három fő elvet határozza meg:

- törekvés a legszigorúbb közúti közlekedésbiztonsági előírások érvényesülésére Európa-szerte;
- a közúti biztonságra vonatkozó integrált megközelítés;
- szubszidiaritás, arányosság és közös felelősség.

³⁴ AMBRUS ISTVÁN: *Az autonóm járművek és a büntetőjogi felelősségre vonás akadályai*. Budapest – Pécs, 2019., Pécsi Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi Kar – MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont, 22. o.

³⁵ KATHERINE L. HANNA: *Old Laws, New Tricks: Drunk Driving and Autonomous Vehicles*. In *Jurimetrics*, 2015/3., 288. o.

Ezzel a Bizottság azt a célkitűzést próbálja elősegíteni, amely a közúti halálesetek felére csökkentését hivatott szolgálni. Ez jól mutatja, hogy az EU közúti közlekedésbiztonság felé való egyértelmű elköteleződésének és a közös elhatározásnak az a célja, hogy az uniós polgárok az EU területén a közúti közlekedésbiztonság egységesebb és hatékonyabb formájában részesüljenek. Ennek érdekében a Bizottság hét célkitűzést nevesít a korábban említett közleményében:

- a közúthasználók oktatásának és képzésének javítása;
- a közlekedési szabályok fokozott érvényesítése;
- biztonságosabb közúti infrastruktúra;
- biztonságosabb járművek;
- a modern technológiák használatának ösztönzése a közúti biztonság javítása érdekében;
- a sürgősségi segélyszolgálatok és a sérültek ellátásának javítása;
- a veszélyeztetett úthasználók védelme.³⁶

A vonatkozó források tükrében megállapítható az az összegzés, mely szerint a közlekedésbiztonsági politika csak akkor lehet igazán hatékony, ha valamennyi közlekedési tényezőt, így a vezető és a közúthálózat közötti kölcsönhatást egyaránt figyelembe veszi. Az erre vonatkozó, egységes statisztikai adatok megléte pedig érzékelhetően fontos eléréndő célként szerepel az EU „to do” listáján.

Jelen fejezet zárásaként felvillantás-szerűen megvizsgálom Magyarország közlekedésbiztonsági helyzetét, és azt, hogy jelenlegi teljesítményünkkel hol állunk az Európai Unióban.

A közúti közlekedési balesetek halálos áldozatainak száma 2001 óta majdnem 50%-kal esett vissza, Magyarország a 2011 és 2012 között elért, 14 százalékpontos csökkenésével az európai élmezőny tagja. Ezzel az eredménnyel Magyarország érdemelte ki az Európai Közlekedésbiztonsági Tanács (ETSC) 2012. évi Közúti közlekedésbiztonsági PIN-díját.³⁷

2006-tól kismértékű majd 2007-től jelentős mértékű javulás volt megfigyelhető a hazai közúti közlekedés biztonságának területén. A teljes hazai, illetve az úgynevezett „országos” (állami) közúthálózaton is jelentősen csökkent a halálos baleseti sérülés kockázata. A javulás olyan tényezők eredménye, mint az objektív felelős-

³⁶ Az Európai Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának: *A közúti közlekedésbiztonság európai térsége felé: a közlekedésbiztonsággal kapcsolatos politikai iránymutatás a 2011 és 2020 közötti időszakra*. COM (2010) 389. o. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=celex:52010DC0389> (utolsó elérés: 2020. január 26.)

³⁷ Magyarország Európa legjobbjaa közlekedésbiztonság javításában. URL: <https://2010-2014.kormany.hu/hu/belugyminiszterium/kozigazgatasi-allamtitkarsag/hirek/magyarorszag-europa-legjobbjaa-a-kozlekedesbiztonsag-javitasaban> (utolsó elérés: 2020. január 27.)

ség bevezetése, a közlekedési előéleti pontrendszer továbbfejlesztése és a bírságok összegének emelése.³⁸

A Központi Statisztikai Hivatal adatait vizsgálva megállapítható, hogy 2016-ban 16 627 közlekedési baleset végződött személyi sérüléssel, amelyek során 607-en vesztették életüket, és 21 239-en sérültek meg. A baleseteket legtöbbször, 15 247 esetben a járművezetők idézték elő, ezt a második legnagyobb gyakorisággal a gyalogosok követik (961 alkalom). A járművekben jelentkező műszaki ok mindössze 81 alkalommal okozott balesetet, míg pályahibák és egyéb okok 210 alkalommal. Ez alapján megállapítható, hogy mindössze 2%-ban okozta nem emberi tényező a baleseteket, az összes baleset 91%-áért pedig kizárólag a vezetők tehetők felelőssé.³⁹ A 2019-es év I–III. negyedéve között összesen 12 267 közúti baleset történt hazánkban. Ebből 364 eset volt halálos kimenetelű, míg 3513 súlyos sérüléssel járó.⁴⁰ Jelen adataink alapján megállapítható, hogy a közúti közlekedésbiztonság helyzete szisztematikusan javulást mutat, azonban a közúti balesetek relatíve magas számon való ingadozása továbbra is komoly figyelmet igényel.

Mit tehetünk a javulásért? A Nemzeti Fejlesztési Minisztérium és a Belügyminisztérium által készített Közúti Közlekedésbiztonsági Akcióprogram alapján a következő témakörökre kell kiemelt hangsúlyt fektetni ahhoz, hogy pozitív irányú változást lehessen elérni:

- szabályismeret és szabálykövetés növelése a szabályozás, az ellenőrzési rendszer és a felkészítés fejlesztésével – biztonság-szemléletű szabályozás és korszerű ellenőrzési gyakorlat;
- növelni kell a járműbiztonsági és infrastruktúra-biztonsági feladatok súlyát (beleértve az információs rendszert is) – biztonság-szemléletű műszaki szabályozás;
- nagyobb hangsúlyt kell helyezni passzív biztonsági rendszerekre az infrastruktúra területén, de még inkább az aktív biztonsági eszközök használatára, a korszerű technológiák alkalmazására (megelőzés fokozása) – ITS, e-Call;

³⁸ *Közúti közlekedésbiztonsági helyzetkép 2001–2013*. Budapest, 2014, KTI Közlekedéstudományi Intézet Nonprofit Kft., Közlekedésbiztonsági Központ. URL: http://www.eletuton.hu/attachments/attachment/987/KTI_kozlekedesbiztonsagi-helyzetkep_2001_2013.pdf (utolsó elérés: 2020. január 27.)

³⁹ KSH: Közlekedési balesetek 2017. URL: http://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_eves/i_ods001.html (utolsó elérés: 2020. március 30.)

⁴⁰ A közúti közlekedési balesetek száma. URL: https://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_evkozi/e_feb002.html (utolsó elérés: 2020. január 27.)

- módot kell találni a települések közlekedésbiztonsági kérdéseinek megválaszolására – helyi programok, települési stratégiák;
- kiemelten, akár önálló feladatkörként kell kezelni a védtelen közlekedők közlekedésbiztonsági kérdéseit – gyermekek, kerékpárosok, motorkerékpárosok, idősek, fogyatékkal élők stb.;
- szorosabb kapcsolat kell az egészségüggyel – kórházba jutás, közös adatbázisok;
- fokozni kell a szakmai előkészítő munkákat, a szakmai párbeszédet (nemzetközi szinten is – módszertani kutatások, tevékenységek informatikai támogatása);
- célzott programokat célszerű kialakítani az emberi tényezőhöz kapcsolódó kiemelt kockázati tényezők kezelésére.⁴¹

Ambrus István szerint az önvezető járművek révén a közlekedési balesetek és halálesetek exponenciális csökkenése prognosztizálható. Emiatt pedig egy komoly büntetőjogi dilemmára hívja fel e figyelmet, hiszen, ha az autonóm járművek miatt lényegesen csökken a sértő eredménnyel járó balesetek száma, a büntetőjog ultima ratio jellegére is figyelemmel, beleférhet-e a megengedett kockázat mint jogellenességet kizáró ok fogalomkörébe, hogy büntetlenül maradjanak azok az ugyanilyen eredményt előidéző balesetek, amelyeket a jövőben az önvezető járművek okoznak majd.⁴²

Felmerül továbbá a kérdés, hogy az automatizált járművek használata milyen mértékben segítheti elő a közúti biztonságot, mivel ahogy arról már korábban is szó esett, a legtöbb balesetet emberi tényező okozza. Érdekesség, hogy egy friss tanulmány szerint az USA-ban átlagosnak tekinthető évi 41 ezer közlekedési haláleset kb. legfeljebb 200-ra lenne csökkenthető az önvezető járművek (ezen belül: autók és akár kamionok) elterjedésével.⁴³ A legnagyobb kihívást továbbra is az jelenti, hogy az önvezető járműveknek meg kell osztani az utakat más, nem automatizált autókkal, továbbá gyalogosokkal, kerékpárosokkal és motorkerékpárosokkal is. Használatukra ezért csak akkor kerülhet sor, ha garantált az általános közúti biztonság, és ez nem csupán az automatizált járművek használóinak a biztonságát jelenti. Erre tekintettel az Európai Unióban arra kérték a tagállamokat,

⁴¹ A Nemzeti Fejlesztési Minisztérium és a Belügyminisztérium által kiadott Közúti Közlekedésbiztonsági Akcióprogram 2014–2016. URL: https://ec.europa.eu/transport/road_safety/sites/roadsafety/files/pdf/20151209_kbap_2014_2016_1020_en.pdf (utolsó elérés: 2020. január 27.)

⁴² AMBRUS ISTVÁN: i. m. 19. o.

⁴³ End of the road. Will automation put an end to the American trucker? URL: <https://www.theguardian.com/technology/2017/oct/10/american-trucker-automation-jobs> (utolsó elérés: 2020. március 30.)

hogy törekedjenek a nemzeti közlekedési szabályok összehangolására olyan dokumentumokkal, mint például az 1949. évi genfi egyezmény és az 1968. évi Bécsi Közúti Közlekedési Egyezmény.⁴⁴

4. EGYES FELELŐSSÉGI ÉS BÜNTETŐJOGI KÉRDÉSEK

Ahogy az korábban már említésre került, az önvezető járművek legfőbb előnye a jövőben az lehet, hogy a jelenleginél jóval biztonságosabbá és kiszámíthatóbbá teszi a közúti közlekedést. A felsorakoztatott pro érvek ellenére – az eddigi tapasztalatok alapján – elég egyetlen autonóm járműtől származó baleset, amely alapjaiban rengeti meg az ezen technológiákba vetett hitet, és ami egyben szemvillanás alatt tudományos viták tömkelegét generálja. Jelen fejezetben – a teljesség igénye nélkül – rávilágítok a vizsgálódás szempontjából általam fontosnak vélt felelősségi és büntetőjogi kérdésekre.

Sajnálatos tény, hogy önvezető autók okozta – sok esetben halálos kimenetű – balesetek már bekövetkeztek. Ezek közül az egyik legismertebb eset az, amikor 2016. május 7-én egy Tesla Model S 70D típusú gépjármű Williston közelében egy osztopányos főúton haladt, benne egyetlen humán elemmel, annak vezetőjével. A szemközti sávból balra nagyívben kanyarodott egy nyergesvontató, amelybe a Tesla fékezés nélkül csapódott bele, majd megközelítőleg 30 méterrel az ütközés után, egy közeli szántóföldön állt meg. Az ütközés következtében a Tesla felső része leszakadt, a vezető a helyszínen életét veszítette.⁴⁵ Az esetet követően több, egymástól független vizsgálat készült, eltérő megállapításokkal. Akadt olyan, amelyik mindkét vezető felelősségét állapította meg, tekintettel arra, hogy a nyergesvontató nem adott elsőbbséget, ugyanakkor legalább 3,4 másodperce volt a Tesla sofőrjének arra, hogy manuálisan lefékezze a járművet az ütközés előtt,⁴⁶ azonban a Tesla technológiája nem tett semmit annak érdekében, hogy lefékezze a járművet, hiába volt tapasztalható a vezető rezponzivitásának tulajdonképpeni hiánya. Ezen véleménnyel szembeállítható az NHTSA megállapítása, amely vizsgálata során arra jutott, hogy nem a technológia okozta a balesetet, mivel az figyelmeztette

⁴⁴ A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának: *Úton az automatizált mobilitás felé: európai uniós stratégia a jövő mobilitásával kapcsolatban*. COM (2018) 283., 9. o.

⁴⁵ RACHEL ABRAMS – ANNALYN KURTZ: *Joshua Brown, Wo Died in Self-Driving Accident, Tested Limits if His Tesla*. URL: <https://www.nytimes.com/2016/07/02/business/joshua-brown-technology-enthusiast-tested-the-limits-of-his-tesla.html> (utolsó elérés: 2020. március 31.)

⁴⁶ NTSB accident HWY16018, Vehicle Dynamics Study, <https://dms.nts.gov/pubdms/search/document.cfm?docID=455229&docketID=59989&mkey=93548> (utolsó elérés: 2020. március 31.)

a vezetőt, akinek a technológia működésétől függetlenül a használati útmutatóban foglalt szabályok szerint figyelnie kellett volna, azonban ezt nem tette meg.⁴⁷

2018. március 18-án az arizonai Tempe-ben egy Uber autó fékezés nélkül halálra gázolt egy kerékpárját a gyalogátkelőhelyen szabálytalanul áttoló gyalogost a sötétben.⁴⁸

2018. március 23-án pedig egy Tesla X modell a kaliforniai Mountain View autópályán az elválasztófalnak csapódott és kigyulladt, vezetője a helyszínen életét veszítette.⁴⁹

Jelen esetek ismertetése után joggal merül fel a kérdés, ki a felelős? Talán az autó gyártója, a szoftvergyártó, a gépjármű tulajdonosa, annak az üzemben tartója, vagy az azt aktuálisan használó személy?

John Kingston a brightoni egyetemről nemrégiben közölt egy írást az önvezető járművek balesetokozásakor felmerülő felelősséggel kapcsolatban. Állítása szerint már egy egyszerű közúti baleset esetén is nehéz megállapítani a felelősséget, nem-hogy akkor, amikor egy mesterséges intelligencián alapuló rendszer is bekerül a képletbe. Elméletében három opciót vázol fel. Az első szerint a mesterséges intelligenciát jogi vonatkozásban egy nem beszámítható személyként vagy állatként kell értékelnünk. Ez esetben az önvezető járművet működtető mesterséges intelligencia nincs tudatában, hogy bűncselekményt követ el, így ez esetben mentesül a felelősség alól, a programozót kell felelősségre vonni. A második eset szerint a baleset felfogható akként, mint az önvezető autókkal járó, esetlegesen bekövetkező természetes következmény, kockázat. Ez esetben az önvezető jármű egyszerűen csak végrehajtja feladatait, de nem arra van tervezve, hogy viselje ezek következményeit. Ekkor, ha bekövetkezik a bűncselekmény, azért a használó vagy a programozó lesz a felelős – Kingston megjegyzi, hogy nagy valószínűség szerint az utóbbi. A harmadik eset annyival bonyolultabb a többinél, hogy a jogi eljárásnak különbséget kell tenni azon két helyzet között, mikor a mesterséges intelligencia tudja, hogy bűncselekményt hajt végre, illetve mikor nem képes ennek felmérésére. Ha bizonyítható a gépnél a tudatosság, akkor megállapítható a közvetlen felelőssége. A közvetlen felelősség megállapítást nyerhet tevélegesen, amikor az önvezető jármű megszegi a törvényt (például átlépi a megengedett sebességhatárt), vagy mulasztással, amikor például nem próbálta meg kikerülni a később elütött

⁴⁷ National Highway Traffic Safety Administration: Investigation: PE 16-007, 2017. <https://static.nhtsa.gov/odi/inv/2016/INCLA-PE16007-7876.PDF> (utolsó elérés: 2020. március 31.)

⁴⁸ SAM LEVINE: *Video released of Uber self-driving crash that killed woman in Arizona*. <https://www.theguardian.com/technology/2018/mar/22/video-released-of-uber-self-driving-crash-that-killed-woman-in-arizona> (utolsó elérés: 2020. március 31.)

⁴⁹ ALAN LEVINE – RYAN BEENE: *Tesla Model X in California Crash Sped Up Prior to Impact*. <https://www.bloomberg.com/news/articles/2018-06-07/tesla-model-x-in-california-crash-spiced-up-seconds-before-impact43> (utolsó elérés: 2020. március 31.)

személyt.⁵⁰ Ha azonban a jogalkotó a jövőben arra az elhatározásra jut, hogy a mesterséges intelligencia felelőssége megállapítható, annak büntetésének módja újabb komoly kérdéseket vet fel. Itt jegyzem meg a magyar jogrendszeren belül töretlenül megjelenő gyakorlatot, amelyet a Gellér Balázs és Ambrus István szerzők által elkészített legfrissebb általános részi tankönyv is következetesen használ, amely értelmében cselekmény csak emberi magatartás lehet.⁵¹

A büntetőjog *societas delinquere non potest*, vagyis „a társaság büntetőjogi felelősségének hiánya” elvére tekintettel az egyénhez kell kapcsolni a felelősséget, bűncselekmény elkövetője csak természetes személy lehet, hiszen a szándékosság vagy gondatlanság csak az egyénre jellemző alakzat lehet. Ahogy arra Frank Máté is felhívta a figyelmet, minél önműködőbb egy autonóm jármű, annál inkább csökken a természetes személy egyéni felelőssége, ugyanis a felsőbb szintek felé haladva a gépjármű vezetőjéből annak kezelőjévé, majd már csak pusztán utasává válik. A felelősség így a vezetőről áttolódik az autó gyártója mint jogi személy felé. Tekintettel arra, hogy jelen jogrendszerünk a természetes személyek büntetőjogi felelősségének megállapítására íródott, ez egy teljesen új, mindeddig ismeretlen helyzetet eredményez, mikor is a mesterséges intelligencia által vezérelt járművek követnek el törvénybe ütköző cselekményt. Az egész jelenlegi büntetőjogi szankciórendszer és az ahhoz keretdiszpozícióként kapcsolódó törvények újragondolására volna szükség ahhoz, hogy egy ilyen történeti tényállást valamely törvényi tényállásba be tudjunk illeszteni.⁵²

Az emberi tényező döntő elem az anyagi jogi kérdések kapcsán az önvezető járművekkel történő balesetek vonatkozásában. A járművek korábban már bemutatott önvezető képességének 3. szintjétől kezdődően, és attól feljebb a jogi keretrendszer megreformálása nélkülözhetetlenné válik. A 4. szintig jelen van a természetes személy, a vezetés közben a beavatkozás lehetősége – és esetenként kötelezettsége –, illetőleg ebből fakadóan a büntetőjogi felelősség, ha eltérő mértékben is, de fennáll. Az egyre kisebb mértékű felelősség miatt nehezedik a felelősségre vonás folyamata, a szankciók alkalmazása.⁵³

Az ilyen helyzetekben történő nyomozás és bizonyítás megkönnyítése érdekében merül fel egyre gyakrabban az önvezető járművekbe épített, kötelező feketedoboz használatára vonatkozó javaslat. Ennek köszönhetően rögzíthetővé válnának különféle adatok, többek között az addig megtett útra, valamint a baleset

⁵⁰ JAMIE DAVIS: *If an autonomous vehicle kills someone, who is liable?* <https://telecoms.com/488493/if-an-autonomous-vehicle-kills-someone-who-is-liable/> (utolsó elérés: 2020. március 31.)

⁵¹ GELLÉR BALÁZS – AMBRUS ISTVÁN: *A magyar büntetőjog általános tanai I.* Budapest, 2017, ELTE Eötvös Kiadó, 180. o.

⁵² FRANK MÁTÉ: *A büntetőjogi felelősségre vonás problematikája az önvezető gépjárművek tekintetében.* Győr, 2018, Széchenyi István Egyetem, 67. o.

⁵³ FRANK MÁTÉ: i. m. 67. o.

körülményeire vonatkozóan. Kontra érvként felhozható, hogy egy baleset után a sofőr részéről a saját feketedobozának a hatóság részére történő kiszolgáltatása adott helyzetben egy tárgyi bizonyítási eszköz is lehet saját személye ellen, ami az önvádra kötelezés tilalmába ütközhet. Mindebből tisztán látszik, hogy nem csupán a büntető anyagi jogot, de a büntető eljárásjogot is új kihívások elé állítja az önz vezető járművek térnyerése.⁵⁴

A másik roppant érdekesítő büntetőjogi aspektus, amellyel sok kutató foglalkozott már a közelmúltban – a büntetőjog mint *ultima ratio* jellegű jogterület alkalmazhatósága, valamint a bűncselekmény alanyi oldalának vizsgálata mellett – a bűncselekmény fogalmi elemeinek alkalmazhatósága az önz vezető járművekkel kapcsolatba hozható esetek vonatkozásában. Az Ambrus–Kovács–Németh szerzőtrío megállapítása szerint a bűncselekmény klasszikus fogalmi elemei közül (a cselekmény, a büntetni rendeltség, a társadalomra veszélyesség, valamint a bűnösség) elsősorban a cselekmény és a bűnösség igényelnek részletesebb kifejtést.⁵⁵ Tudott, hogy a bűncselekmény fogalmi alapja nem más, mint az emberi cselekmény. Ha ez hiányzik, úgy a büntetőjog számára nincs egy egyértelműen megragadható és értékelhető kiindulópont. Az emberi cselekmény további két fogalmi elemre bontható, az egyik ilyen az akaratlagos jelleg, míg a másik a hatóképesség. Az önz vezető járművekre vetítve e két fogalmi elemet megállapítható, hogy a hatóképesség kétséget kizáróan jelen van az ilyen jármű által okozott baleset esetén is. Ezzel szemben a cselekmény másik fogalmi eleme, az akaratlagosság, ami egyfajta emberi jellegre utal, lényegesen problematikusabb. A fentebb idézett szerzők megállapítják, hogy mindaddig, amíg az önz vezető jármű folyamatos emberi felügyelet alatt fog működni, az emberi cselekményi jelleg nem lehet kétséges. A korábban már ismertetett SLAM 3. szintje felett azonban már komoly dilemmát fog jelenteni, hogy miért tekintjük emberinek azt a cselekményt, amelyet az autonóm jármű fejt ki, esetleg már több ezer kilométer megtétele után, a saját maga által gyűjtött információk folyamatos frissítésével és felhasználásával. Jelen problémára az *actio libera in causa* konstrukciója jelentheti a megoldás alapját a büntetőjogi dogmatika számára. Ennek alapján nem azon időpont vonatkozásában állapítandó meg a büntetőjogi felelősség, amikor a káros eredmény bekövetkezik, hanem az úgynevezett felróható előmagatartás alapján. Ez a vizsgált esetkörben jelentheti például a jármű legutolsó szervizelésének időpontját.⁵⁶

⁵⁴ Az Országos Kriminológiai Intézetben szervezett kerekasztal-beszélgetés az önz vezető járművek kapcsán. 2018. október 3., résztvevők: Dr. Kiss Anna, Dr. Ott István, Dr. Borbély Zoltán, dr. Vágány Tamás.

⁵⁵ AMBRUS ISTVÁN – KOVÁCS GÁBOR – NÉMETH IMRE: *Az önz vezető járművek kapcsán felvethető általános büntetőjogi problémák*. In *JURA*, 2018/2. szám, 23. o.

⁵⁶ AMBRUS ISTVÁN – KOVÁCS GÁBOR – NÉMETH IMRE: i. m. 26. o.

A bűnösséget (amelynek két alapformája a szándékosság és a gondatlanság) és annak jövőbeli vizsgálatát és bizonyítását az önvezető járművekkel kapcsolatos büntetőügyekben sem lehet majd nélkülözni. Az idézett szerzők szerint a szándékosság esetköre nem lesz problematikus, hiszen, ha például az elkövető egyértelmű ölési szándékkal a járművet akként programozza be, hogy az valakit halálra gázoljon, a bűncselekmény megállapítása semmilyen akadályba nem ütközik majd. Közel sem ennyire egyszerű a helyzet viszont a gondatlanság, ezen belül is a hanyagság kérdéskörével. Felmerül ugyanis a kérdés, hogy mi az a figyelem vagy körültekintés, ami az elkövetőtől elvárható? Ebben a körben továbbá nem csak a tulajdonos felelőssége vethető fel, hanem akár a nem kellően alapos szoftverfrissítő személyé is, aki szintén büntetőjogi – egyfajta mögöttes – felelősséggel tartozhat a gondatlan bűncselekmény miatt.⁵⁷

Az autonóm járművek vonatkozásában feltétlenül szólnunk kell az adatvédelem, illetve a kiberbiztonság körüli kérdésekről és az ezekkel kapcsolatos problémákról. Ez a rendkívül összetett több ezer alkotóelemből álló, nehezen integrálható bonyolult rendszer az informatikai támadások számtalan veszélyének van kitéve, mint például az önvezető jármű irányításának távolról történő átvétele. A kiberbiztonsággal kapcsolatban az Európai Unió Bizottsága 2017. szeptember 13-án fogadott el egy speciális csomagot, amely egy javaslatot tartalmaz az infokommunikációs technológiai termékek és szolgáltatások önkéntes tanúsítási keretére vonatkozóan.⁵⁸

Továbbá különböző iránymutatások kerültek kidolgozásra a járművek informatikai támadások elleni védelmére vonatkozóan az Egyesült Nemzetek keretén belül. A technológiai fejlődés következtében az automatizált és összekapcsolt járművek felfoghatatlan mennyiségű adatot fognak előállítani, amely adatok megszerzhetők, ezáltal értékesek, kvázi megvásárolhatók lesznek. Azon felül, hogy ezen adatok nagymértékben elősegíthetik az új és személyre szabott szolgáltatások és termékek létrehozását és a meglévő üzleti modellek forradalmasítását, óriási versengést idéznek majd elő a különböző gazdasági szereplők között. A járműgyártók komoly előnnyel rendelkezhetnek az ilyen jellegű adatok megszerzésében, és ezáltal lehetőségük nyílik arra, hogy egy adott jármű műszerfalát használva közvetlenül kínáljanak különböző szolgáltatásokat direkt módon a járművezetőknek. Ennek okán az Európai Parlament felszólította a Bizottságot, hogy tegyen közzé egy jogalkotási javaslatot az egyenlő versenyfeltételek biztosítása érdekében. Meg kell teremteni tehát az egyensúlyt a tisztességes verseny, a fogyasztók különböző szolgáltatásokhoz való hozzáférése és az informatikai biztonság között. Ezért felvetődik a kérdés, hogy mit tesz ennek érdekében a Bizottság?

⁵⁷ AMBRUS ISTVÁN – KOVÁCS GÁBOR – NÉMETH IMRE: i. m. 27. o.

⁵⁸ Cybersecurity. URL: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/cyber-security> (utolsó elérés: 2020. január 29.)

- Fontolóra veszi, hogy szükség van-e a járműadatokhoz történő hozzáférésre vonatkozó előírásokra a hatóságok igényeinek kielégítése érdekében?
- Ajánlást ad ki az 5G frekvenciasávok nagyszabású tesztelésre történő használatára?
- Kísérleti projektet eszközöl az egész Unióra kiterjedő közös kiberbiztonsági infrastruktúrára?⁵⁹

Tekintve, hogy az automatizált és vezetónélküli járművek és a hozzájuk tartozó informatikai rendszerek még kezdeti fázisban vannak, a társadalomra és a gazdaságra gyakorolt hatásuk előrejelzése bizonytalan terület. Újabb és újabb kutatásokra van szükség az ezen technológiák hosszútávú hatásainak előrejelzése érdekében. Vannak azonban olyan hosszútávú hatások, amelyek nagy meglepetéseket nem okoznak majd az ezzel foglalkozó szakértőknek. Ilyen például a szállítási költségek csökkentése, a gépjárművezetők idejének felszabadítása, a közös autóhasználat előmozdítása, a várostervezés javítása és a szennyező gázok kibocsátásának csökkentése, ezáltal a levegő minőségének javítása.

Magától értetődő, hogy a foglalkoztatás tekintetében is robbanásszerű változások várhatóak, hiszen a technológia fejlődésével új készségekre, kutatókra, mérnökökre és informatikusokra lesz majd szükség. Szokás mondani, hogy egy új birodalom felemelkedéséhez egy másik pusztulására van szükség. Itt elsősorban arra kell gondolnunk, hogy a gépjárművezetés mint szakma iránti kereslet csökkeni fog, tekintve, hogy az ezzel kapcsolatos feladatokat belátható időn belül – elsősorban a költséghatékonyság érdekében – autonóm járművek látják majd el. A mesterséges intelligenciával ránk zúduló átalakulást megfelelően kell kezelni minden területen, és biztosítani kell minden lehetőséget a szükséges készségek és tudás megszerzéséhez a háttérbe szoruló munkavállalók tekintetében, ezáltal továbbra is fenntartva a munkaerőpiaci stabilitást. Ennek érdekében a Bizottság különböző lépéseket tesz, ilyen például a digitális egységes piaci stratégia⁶⁰ és az európai készségfejlesztési program⁶¹ kidolgozása és elindítása.

A kiberbiztonság területét érintve végezetül szólnunk kell arról az esetről – ami egyébként a büntetőjog szempontjából szintén releváns –, amikor az önvezető

⁵⁹ A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának: *Úton az automatizált mobilitás felé: európai uniós stratégia a jövő mobilitásával kapcsolatban*, COM (2018) 283., 16. o.

⁶⁰ Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: *on the Mid-Term Review on the implementation of the Digital Single Market Strategy*, COM (2017) 288, o. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM:2017:228:FIN> (utolsó elérés: 2020. 01. 29.)

⁶¹ New Skills Agenda for Europe. URL: <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1223> (utolsó elérés: 2020. január 29.)

jármű eszközként szerepel egy természetes személy elkövető kezében. Ha például egy hackertámadás célja a sértett megölése, az önvezető járműnek az erre történő beprogramozása büntetőjogi értelemben ugyanúgy cselekménynek tekinthető, mintha az elkövető például egyszerűen egy lőfegyverrel próbálna végezni a sértettel. Ennél is szemléltetőbb példa az állat uszításával elkövetett testi sértési vagy emberölési cselekmény.⁶²

5. ZÁRÓGONDOLATOK

Csányi Vilmos etológus egy vele készült interjú során, amely a Magyar Narancs című folyóiratban 2015 májusában jelent meg, a következőket mondta: *„A szakértők szerint a mesterséges intelligencia kutatása 20–30 éven belül képes lesz létrehozni az emberrel azonos vagy annál magasabb, ún. szuperintelligenciát. Ez nem csupán egy dolgot tud majd megoldani, nemcsak sakkozik vagy adatot elemez, hanem minden problémában jobban teljesít majd nálunk. Komoly evolúciós és filozófiai probléma, hogyha egy ilyen intelligencia létrejön, akkor ez a saját programját is tudja majd javítani. Ez azt jelenti, hogy kiszaladhat a kezünkéből.”*⁶³

Csányi Vilmos szavaiból is kitűnik, hogy egy olyan fordulat előtt állunk, amely rendkívül sok lehetőséget, de veszélyeket is rejt. Ezen technológiák várhatóan megváltoztatják majd az életünket, az összekapcsolt és automatizált mobilitás pedig azt, hogy hogyan közlekedünk, hogyan használjuk, értékesítjük vagy birtokoljuk a járműveket. Új szolgáltatások lesznek elérhetőek, új távlatok nyílnak meg a gazdaság előtt. Ezekre a változásokra azonban reagálnia kell a jognak – ezen belül természetesen a büntetőjognak – is, hogy az esetleges jogviták és balesetek esetén határozott és egyértelmű válaszokat adhassanak a jogalkalmazási kérdésekre.

Jelen kézirat arra tett kísérletet, hogy felvillantás-szerűen összefoglalja az önvezető járművekkel kapcsolatos aktuális biztonsági, felelősségi és büntetőjogi kérdéseket. A felvetett problémakörök kapcsán megállapítható, hogy az önvezető járművek és a mesterséges intelligencia ilyen mértékű fejlődése és bekapcsolódása mindennapjainkba a jelenleg hatályos jog- és ismeretanyagunk és az évszázadok óta rögzült dogmatikai nézeteink megreformálását teszik esetenként szükségessé és abszolút indokoltá.

⁶² AMBRUS ISTVÁN: i. m. 15. o.

⁶³ A 7 és fél milliárd ember természetellenes. URL: <https://magyarnarancs.hu/tudomany/a-7-fel-milliard-ember-termeszetellenes-95109> (utolsó elérés: 2020. január 29.)

FELHASZNÁLT IRODALOM

- AMBRUS ISTVÁN: *Az autonóm járművek és a büntetőjogi felelősségre vonás akadályai*. Budapest – Pécs, 2019, Pécsi Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi Kar – MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont, 15–22. o.
- AMBRUS ISTVÁN – KOVÁCS GÁBOR – NÉMETH IMRE: Az önvezető járművek kapcsán felvethető általános büntetőjogi problémák. In *Jura*, 2018/2. szám, 23–27. o.
- FRANK MÁTÉ: *A büntetőjogi felelősségre vonás problematikája az önvezető gépjárművek tekintetében*. Győr, 2018, Széchenyi István Egyetem. 67. o.
- GELLÉR BALÁZS – AMBRUS ISTVÁN: *A magyar büntetőjog általános tanai I*. Budapest, 2017, ELTE Eötvös Kiadó, 180. o.
- HANNA, KATHERINE L.: Old Laws, New Tricks: Drunk Driving and Autonomous Vehicles. *Jurimetrics*, 2015/3, 288. o.
- LIPSON, HOD – KURMAN, MELBA: *Driverless – Intelligent Cars and the Road Ahead*. Cambridge, 2016, MIT Press, 108. o.
- NAGY BONIFÁC: *Az önvezető autók polgári jogi felelősségének kérdései Európában*. Győr, 2020, Széchenyi István Egyetem, 7. o.
- SZIKORA PÉTER – MADARÁSZ NIKOLETT: *Y generáció félelmei az önvezető autóktól*. Szeged, 2018, Közép-európai Közlemények, Szegedi Tudományegyetem, 80. o.
- WALKER SMITH, BRYANT: *Automated vehicles are probably legal in the United States*. Stanford, 2012, The Center for Internet and Society, Stanford Law School, 77–85. o.

Egyéb források:

- WHO Global Status Report on Road Safety 2018. Genf, World Health Organization 2018.
URL: <https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/277370/WHO-NMH-NVI-18.20-eng.pdf?ua=1> (utolsó elérés: 2020. március 30.)
- SAM LEVINE: *Video released of Uber self-driving crash that killed woman in Arizona*. URL: <https://www.theguardian.com/technology/2018/mar/22/video-released-of-uber-self-driving-crash-that-killed-woman-in-arizona> (utolsó elérés: 2020. március 31.)
- RACHEL ABRAMS – ANNALYN KURTZ: *Joshua Brown, Who Died in Self-Driving Accident, Tested Limits of His Tesla*. URL: <https://www.nytimes.com/2016/07/02/business/joshua-brown-technology-enthusiast-tested-the-limits-of-his-tesla.html> (utolsó elérés: 2020. március 31.)
- JOHN MARKOFF: *Guided by Computers and Sensors, a Smooth Ride at 60 Miles Per Hour*. In *The New York Times*, 2010. URL: <https://www.nytimes.com/2010/10/10/science/10googleside.html> (utolsó elérés: 2020. március 31.)
- JAMIE DAVIS: *If an autonomous vehicle kills someone, who is liable?* URL: <https://telecoms.com/488493/if-an-autonomous-vehicle-kills-someone-who-is-liable/> (utolsó elérés: 2020. március 31.)
- Fehér könyv: *Útiterv az egységes európai közlekedési térség megvalósításához*, COM (2011) 144.
- Az Országos Kriminológiai Intézetben szervezett kerekasztal-beszélgetés az önvezető járművek kapcsán*, 2018. október 3., résztvevők: DR. KISS ANNA, DR. OTT ISTVÁN, DR. BORBÉLY ZOLTÁN, DR. VÁGÁNY TAMÁS

- A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának: *Úton az automatizált mobilitás felé: európai uniós stratégia a jövő mobilitásával kapcsolatban*, COM (2018) 283.
- A Bizottság jelentése az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak: *A halálos kimenetelű közúti balesetek csökkentése: a gépjárműbiztonság javítása az Európai Unióban*, COM (2016) 787.
- Az Európai Bizottság közleménye: *5G Európa számára: cselekvési terv*, COM (2016) 588.
- ALAN LEVINE – RYAN BEENE: *Tesla Model X in California Crash Sped Up Prior to Impact*. URL: <https://www.bloomberg.com/news/articles/2018-06-07/tesla-model-x-in-california-crash-sped-up-seconds-before-impact43> (utolsó elérés: 2020. március 31.)
- Autonomous vehicles. The legal landscape in the US and Germany*. A Norton Rose Fullbright whitepaper. NRF, 9. o. URL: <http://www.nortonrosefulbright.com/files/20160726-autonomous-vehicles-the-legal-landscape-inthe-us-and-germany-141559.pdf> (utolsó elérés: 2020. január 25.)
- End of the road. Will automation put an end to the American trucker?* URL: <https://www.theguardian.com/technology/2017/oct/10/american-trucker-automation-jobs> (utolsó elérés: 2020. március 30.)
- KSH: Közlekedési balesete 2017. URL: http://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_eves/i_ods001.html (utolsó elérés: 2020. március 30.)
- National Highway Traffic Safety Administration: Investigation: PE 16-007, 2017. URL: <https://static.nhtsa.gov/odi/inv/2016/INCLA-PE16007-7876.PDF> (utolsó elérés: 2020. március 31.)
- NTSB accident HWY16018, Vehicle Dynamics Study. URL: <https://dms.nts.gov/pubdms/search/document.cfm?docID=455229&docketID=59989&mkey=93548> (utolsó elérés: 2020. március 31.)
- 11/2017. (IV. 12.) NFM rendelet 1.§ (2) b)
- What Europeans Actually Think of Autonomous Cars*. URL: <https://www.oponeo.co.uk/blog/what-europeans-actually-think-of-autonomous-cars> (utolsó elérés: 2020. január 26.)
- Automated Driving Roadmap. ERTRAC. URL: http://www.ertrac.org/uploads/images/ERTRAC_Automated_Driving_2017.pdf (utolsó elérés: 2020. január 27.)
- Sikeresen indult az önvezető buszok tesztje Észtországban*. URL: https://itcafe.hu/hir/esztorszag_tallinn_onvezeto_busz.html (utolsó elérés: 2020. január 27.)
- Mostantól vezető nélkül mennek a 4-es metró szerelvényei*. URL: https://hvg.hu/itt-hon/20160106_Mostantol_vezeto_nelkul_mennek_a_4es_met (utolsó elérés: 2020. január 27.)
- Declaration of Amsterdam. Cooperation in the field of connected and automated driving*. URL: <https://www.regjeringen.no/contentassets/ba7ab6e2a0e14e39baa77f5b76f59d14/2016-04-08-declaration-of-amsterdam---final1400661.pdf> (utolsó elérés: 2020. január 27.)
- 2007/46/EK-irányelv a gépjárművek jóváhagyásáról, amelyet hatályon kívül helyezett a típusjóváhagyásról szóló új rendelet. URL: http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2018-0179_EN.pdf?redirect (utolsó elérés: 2020. január 27.)
- Bizottsági tanulmány (2018). URL: <https://ec.europa.eu/jrc/en/publication/eur-scientific-and-technical-research-reports/analysis-possible-socio-economic-effects-connected-cooperative-and-automated-mobility-ccam-europe> (utolsó elérés: 2020. január 27.)

- Death on the roads. Based on the WHO Global Status Report on Road Safety 2018. URL: <https://extranet.who.int/roadsafety/death-on-the-roads/> (utolsó elérés: 2020. március 30.)
- A Nemzeti Fejlesztési Minisztérium és a Belügyminisztérium által kiadott Közúti Közlekedésbiztonsági Akcióprogram 2014–2016. URL: https://ec.europa.eu/transport/road_safety/sites/roadsafety/files/pdf/20151209_kbap_2014_2016_1020_en.pdf (utolsó elérés: 2020. január 27.)
- Az Európai Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának: *A közúti közlekedésbiztonság európai térsége felé: a közlekedésbiztonsággal kapcsolatos politikai iránymutatás a 2011 és 2020 közötti időszakra*, COM (2010) 389. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=celex:52010DC0389> (utolsó elérés: 2020. január 26.)
- Magyarország Európa legjobbjai a közlekedésbiztonság javításában. URL: <https://2010-2014.kormany.hu/hu/belugyminiszterium/kozigazgatasi-allamtitkarsag/hirek/magyarorszag-europa-legjobbja-a-kozlekedesbiztonsag-javitasaban> (utolsó elérés: 2020. január 27.)
- Közúti közlekedésbiztonsági helyzetkép 2001–2013*. KTI Közlekedéstudományi Intézet Non-profit Kft. Közlekedésbiztonsági Központ, Budapest, 2014. URL: http://www.eletuton.hu/attachments/attachment/987/KTI_kozlekedesbiztonsagi-helyzetkep_2001_2013.pdf (utolsó elérés: 2020. január 27.)
- Közúti közlekedésbiztonság: a legfrissebb statisztikák alapján van még mit tennünk a halálos kimenetelű közúti balesetek számának csökkentéséért. URL: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/hu/IP_16_863 (utolsó elérés: 2020. január 26.)
- A közúti közlekedési balesetek száma. URL: https://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_evkozi/e_feb002.html (utolsó elérés: 2020. január 27.)
- Cybersecurity. URL: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/cyber-security> (utolsó elérés: 2020. január 29.)
- Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: *on the Mid-Term Review on the implementation of the Digital Single Market Strategy*. COM (2017) 288. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM:2017:228:FIN> (utolsó elérés: 2020. január 29.)
- New Skills Agenda for Europe. URL: <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1223> (utolsó elérés: 2020. január 29.)
- A 7 és fél milliárd ember természetellenes*. URL: <https://magyarnarancs.hu/tudomany/a-7-es-fel-milliard-ember-termeszetellenes-95109> (utolsó elérés: 2020. január 29.)

Az egészségügyi tevékenység egyes büntetőjogi aspektusai – a foglalkozás körében elkövetett veszélyeztetés

Idzig Izabella

Széchenyi István Egyetem
Doktori Iskola
e-mail: dr.idzig.izabella@gmail.com

„Mindeninek joga van a testi és lelki egészséghez”¹

ABSZTRAKT

Az egészségügyi ellátással összefüggő tevékenység számos jogi természetű megközelítése lehetséges, azt a gyakorta felmerülő magánjogi, kártérítési aspektus mellett a büntetőjog nézőpontjából is szükséges vizsgálni.

Az alábbiakban a Büntető Törvénykönyv² (a továbbiakban: Btk.) által szabályozott vonatkozó tényállások közül a foglalkozás körében elkövetett veszélyeztetés vizsgálataira vállalkozom.

Az élet, a testi épség és az egészség elleni bűncselekményekről Btk. a XV. fejezete rendelkezik, a foglalkozás körében elkövetett veszélyeztetés tényállását – és annak minősített eseteit – a Btk. 165. §-a határozza meg³ az alábbiak szerint:

1. A BŰNCSELEKMÉNY ALANYI KÖRE - „AKI”

A Btk. 13. § (1) bekezdése és 14. § (1) és (2) bekezdése az „aki” és a „mást” kitételeket alkalmazza. A Btk. 12–14. § miniszteri indokolásának 1. pontja szerint „Tettes az a természetes személy, aki az alannyá váláshoz szükséges feltételekkel rendelkezik, és aki a Különös Részben található valamely bűncselekmény törvényi tényállását egészben vagy részben megvalósítja; a 3. pont alapján társtettség akkor jön létre, ha a tettes más személlyel közösen valósítja meg a bűncselekmény törvényi tényállását; a 4. pontja szerint felbujtó az, aki mást (szándékos) bűncselekmény

¹ Magyarország Alaptörvénye Szabadság és felelősség fejezet XX. cikk (1) bekezdés

² 2012. évi C. törvény

³ Btk. 165. § (1) bekezdés: Aki foglalkozási szabály megszegésével más vagy mások életét, testi épségét vagy egészségét gondatlanságból közvetlen veszélynek teszi ki, vagy testi sértést okoz, vétség miatt egy évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő

elkövetésére szándékosan rábír; az 5. pontja megfogalmazásában bűnsegéd az, aki (szándékos) bűncselekmény elkövetéséhez másnak szándékosan segítséget nyújt”. Az egyes törvényi tényállások között – de nem elkövetőként – egyedül a Btk. 395. §-ában (társadalombiztosítási, szociális vagy más jóléti juttatással visszaélés)⁴ jelenik meg a természetes személy, kifogásolhatóan értelmező rendelkezés sem foglalkozik vele, tehát a Btk. és annak miniszteri indokolása sem bajlódik ezzel – azaz vélhetően evidensnek tekinti, hogy az „aki” és a „más” kitételeken egyaránt természetes személyt kell érteni.

Megjegyzem, a másik nagy jogterületen a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (Ptk.) ugyan egyaránt használja a „személy” (természetes személy és jogi személy) és az „aki” kitételeket, s az utóbbit rendre természetes személy kapcsán alkalmazza,⁵ amiből ugyancsak kitűnik, hogy az „aki” és „természetes személy” ugyanazt jelenti. Ennél fontosabb azonban, hogy a jogi személlyel szemben alkalmazható büntetőjogi intézkedésekről szóló 2001. évi CIV. törvény (Jszbt.) általános miniszteri indokolása mit tartalmaz: „A hatályos magyar Büntető Törvénykönyv szerint bűncselekményt csak természetes személy követhet el. A büntetőjogi felelősség egyéni felelősség. Ezt a jogi helyzetet a magyar jogi irodalom általában elfogadja, és a mértékadó szerzők egészen a legutóbbi időkig egyetértéssel idézték a »societas delinquere non potest« elvet. [...] A törvény kiindulópontja szerint a jogi személynek nincs önálló büntető anyagi jogi jogalanyisága, tehát a jogi személy nem válik – a Btk. értelmében – elkövetővé.” A bűncselekmény alanyával foglalkozott – mások mellett – Földvári József, aki kifejtette: „A büntetőjog történetében volt olyan időszak, amikor semmiféle személyi feltételt sem kívántak meg a felelősségre vonáshoz, sőt a felelősségre vonást nem korlátozták az emberre sem: a büntetőeljárás keretében felelősségre vontak és megbüntettek állatokat is. [...] A XIX. században azonban általánossá vált, hogy bűncselekményre csak ember – talán helyesebben mondva: személy – képes. Napjainkban – legalábbis hazánkban – általánosan elterjedt felfogás szerint *jogi személy bűncselekmény alanya nem lehet*.⁶ Összegezve: az, „aki” azonos a természetes személlyel, vagyis az emberrel – az elkövető tehát csak ember lehet.

⁴ Btk. 395. § (1) Aki társadalombiztosítási ellátás, vagy az államháztartás alrendszeréből jogszabály alapján természetes személy részére nyújtható pénzbeli vagy természetbeni juttatás megszerzése vagy megtartása céljából mást tévedésbe ejt, tévedésben tart, vagy a valós tény elhallgatja, és ezzel kárt okoz, vétség miatt két évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.

⁵ 2013. évi Ptk. 2:10. § [A kiskorúság] (1) Kiskorú az, aki a tizennyolcadik életévét nem töltötte be. A kiskorú a házasságkötéssel nagykorúvá válik. 2:11. § [A korlátozottan cselekvőképességű kiskorú] Korlátozottan cselekvőképességű az a kiskorú, aki a tizennegyedik életévét betöltötte és nem cselekvőképtelen. És így tovább.

⁶ Földvári József: Magyar büntetőjog, Általános rész. Budapest, 2001, Osiris Kiadó, 113–114. o. Az idézet folytatása: „Az állásfoglalás indoka kettős: először, bűncselekménynek mindig csak valamilyen cselekmény, valamint magatartás minősülhet. Cselekmény elkövetésére jogi

2. A BŰNCSELEKMÉNNYÉ NYILVÁNÍTÁS, A GONDATLANSÁGBÓL ELKÖVETETT EMBERÖLÉSTŐL ÉS A GONDATLANSÁGBÓL ELKÖVETETT TESTI SÉRTÉSTŐL ELHATÁROLT SZABÁLYOZÁS ÉRVE

Az 1878. évi Btk. már ismertetett miniszteri indokolását tekinthetjük a leginkább körültekintőnek, abból e helyütt érdemes megismételni, hogy „A szellem energiájának felébresztésére nincs hathatósabb eszköz, mint a gondatlanság miatti felelősségnek fokozása [...] a közönség fel van jogositva a veszély teljes ismeretét s annak elhárítására, a legnagyobb óvatosságot követelni. Az orvos, a gyógyszerész [...], ha a kellő óvatosságot elmulasztják, s ennek folytán valakinek halálát habár sértési szándék nélkül okozzák: súlyosabb beszámítást érdemelnek.”⁷ Ismétlendő az is, hogy ami a halálra vonatkozik, az áll a (korábban súlyosra redukált) testi sértésre, s jó ideje az egészségre is. Az 1878. évi Btk. miniszteri indokolására hivatkozás nélkül az egyik magyarázat 1968-ból ugyancsak leszögezte, hogy „a büntetőjog az emberi életet, testi épséget és egészséget nemcsak a sérelem okozásával szemben védi, hanem a tilalom határait időben előrehozva védelmet kíván nyújtani az e jogtárgyat veszélyeztető magatartásokkal szemben is”.⁸ Egy 1981-ben megfogalmazott okfejtés szerint „A modern büntetőjog az ember életét, testi épségét és egészséget nemcsak a sérelmet okozó magatartásokkal szemben védelmezi, hanem a felelősség határait előre hozza, hogy hathatósabb védelmet biztosítson a nevezett jogtárgyakat veszélyeztető cselekményekkel szemben”. Ezt megtoldja azal, hogy „A szabályozásnak ez a módja több körülményre vezethető vissza. [...] az emberi élet védelme mindent megelőző elsőbbséget élvez. [...] A veszélyeztető tényállások megalkotásának másik indoka a veszélyforrások jelentős növekedése. A technikai haladás, a motorizáció, a kemizáció stb. az iparban, a mezőgazdaságban, a szállítás területén, az alkalmazásra kerülő eszközök és módszerek jelentősen kiterjesztették a veszélyforrásokat.”⁹ Erről további magyarázat keresése nem szükséges, magam részéről mindössze arra hivatkozom, hogy – legalábbis részben – a polgári jogi veszélyes üzemi felelősség szabályainak büntetőjogi párjáról beszélhetünk – miként a közlekedési bűncselekmények esetében – a foglalkozás kö-

személy nem képes, csak a nevében vagy képviselőjében eljáró természetes személy. A másik indok: a büntetőjogi felelősség sine qua nonja a *bűnösség*. A bűnösség viszont, mint pszichikus viszony, csak egy meghatározott személy vonatkozásában valósulhat meg. A jogi személy bűnös nem lehet, legfeljebb káros, veszélyes. Ez azonban nem elegendő a büntetőjogi felelősség érvényesítéséhez.”

⁷ 1878. évi Btk. miniszteri indokolása az adott bűncselekményekhez rendelve.

⁸ A büntető törvénykönyv kommentárja, Második kötet (szerk. dr. Halász Sándor). Budapest, 1968, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1251. o.

⁹ Magyar Büntetőjog különös rész (szerk. dr. Fonyó Antal). 1981, BM Könyvkiadó 113. o.

reben elkövetett veszélyeztetése bűncselekményénél is.¹⁰ Az összevetésekkel csínján kell bánni, megjegyzendő tehát, hogy a kimentés polgári jogi jogintézmény, a büntetőeljárásban a bizonyítási teher a vádlón van.¹¹

Továbbá – merthogy a bűncselekmény fogalmi eleme [Btk. 4. § (1) bekezdés]¹² – a társadalomra veszélyesség [Btk. 4. § (2) bekezdés],¹³ a Kúria egyik határozatában kifejtette: „A társadalomra veszélyesség fogalmi szerepe kettős. Egyrészt köti a törvényalkotót, másrészt köti a jogalkalmazót, végső soron a bíróságot is. A törvényalkotó az in abstracto (elvontságában) társadalomra veszélyesnek tekintett cselekménytípust sorolja be a büntető törvényen belül valamely különös részi törvényi tényállásba, s teszi ezáltal az elkövetését büntetendővé. A törvényi tényállásban megjelölt cselekménytípus tehát törvényi vélelemként (praesumptio iuris) társadalomra veszélyesnek tekintendő – mindaddig, amíg azt esetleges normakontroll keretében az Alkotmánybíróság nem iktatja ki a jogrendből. Tehát ez a törvényi vélelem megdönthető, ámbár kizárólagosan alkotmányos vizsgálat útján, az erre egyedül felruházott Alkotmánybíróság által. A cselekménytípusra vélelmezett (és meg nem döntött) társadalomra veszélyesség értelemszerűen irányadó, azonban nem érvényesül automatikusan a büntetőjog alkalmazásában. Ugyanis a jogalkalmazó, végső soron a bíróság jogkörébe tartozik annak a vizsgálata, hogy az elkövetőnek felrótt egyedi cselekmény in concreto (konkrétságában) is hordoz-e társadalomra veszélyességet.” Egészében az érvelés a következő.¹⁴

¹⁰ 2013. évi Ptk. *Felelősség fokozott veszéllyel járó tevékenységért* 6: 535. § [A veszélyes üzemi felelősség] (1) Aki fokozott veszéllyel járó tevékenységet folytat, köteles az ebből eredő kárt megtéríteni. Mentésül a felelősség alól, ha bizonyítja, hogy a kárt olyan elháríthatatlan ok idézte elő, amely a fokozott veszéllyel járó tevékenység körén kívül esik. (2) A veszélyes üzemi felelősség szabályai szerint felel az is, aki az emberi környezetet veszélyeztető tevékenységével másnak kárt okoz.

¹¹ A büntetőeljárásról szóló 2017. évi XC. törvény (Be.) 7. § (1) A vád bizonyítására a vádló köteles.

¹² Btk. 4. § (1) Bűncselekmény az a szándékosan vagy – ha e törvény a gondatlan elkövetést is büntetni rendeli – gondatlanságból elkövetett cselekmény, amely veszélyes a társadalomra, és amelyre e törvény büntetés kiszabását rendeli.

¹³ Btk. 4. § (2) Társadalomra veszélyes cselekmény az a tevékenység vagy mulasztás, amely mások személyét vagy jogait, illetve Magyarország Alaptörvény szerinti társadalmi, gazdasági, állami rendjét sérti vagy veszélyezteti.

¹⁴ Kúria Bfv. I. 405/2020/6. számú végzés: [39] A társadalomra veszélyesség tehát a bűncselekmény fogalmi eleme. [40] A hatályos büntető törvény szabályozásában a bűncselekmény fogalmi elemei konjunktívák, azaz együttesen kell fennállniuk, és ezek közé tartozik a továbbiak (mint bűnösség: szándékosság vagy gondatlanság; cselekmény: tevékenység vagy mulasztás; büntetendőség: büntetni rendeltség) mellett a társadalomra veszélyesség is – ami nem más, mint az, hogy a cselekmény mások személyét vagy jogait, illetve Magyarország Alaptörvénye szerinti társadalmi, gazdasági, állami rendjét sérti vagy veszélyezteti [Btk. 4. § (1)–(2) bekezdés]. [41] A bűncselekmény fogalma elvileg lehetne alaki (formális) jellegű is, ámde a hatályos legális fogalom érdemi (materiális), éspedig a társadalomra veszélyesség beemelésével. [42]

Ezzel egyetértve, a foglalkozás körében elkövetett veszélyeztetés bűncselekménnyé nyilvánítása ténylegesen – a hatályos, de közel sem új keletű¹⁵ fogalom-

A társadalomra veszélyesség fogalmi szerepe kettős. Egyrészt köti a törvényalkotót, másrészt köti a jogalkalmazót, végső soron a bíróságot is. A törvényalkotó az in abstracto (elvontságában) társadalomra veszélyesnek tekintett cselekménytípust sorolja be a büntető törvényen belül valamely különös részi törvényi tényállásba, s teszi ezáltal az elkövetését büntetendővé. A törvényi tényállásban megjelölt cselekménytípus tehát törvényi vélelemként (praesumptio iuris) társadalomra veszélyesnek tekintendő – mindaddig, amíg azt esetleges normakontroll keretében az Alkotmánybíróság nem iktatja ki a jogrendből. Tehát ez a törvényi vélelem megdönthető, ámbar kizárólagosan alkotmányos vizsgálat útján, az erre egyedül felruházott Alkotmánybíróság által. [43] A cselekménytípusra vélelmezett (és meg nem döntött) társadalomra veszélyesség értelemszerűen irányadó, azonban nem érvényesül automatikusan a büntetőjog alkalmazásában. Ugyanis a jogalkalmazó, végső soron a bíróság jogkörébe tartozik annak a vizsgálata, hogy az elkövetőnek felrótt egyedi cselekmény in concreto (konkrétságában) is hordoz-e társadalomra veszélyességet. A jogalkalmazó, végső soron a bíróság a törvény adta kompetencia-megosztásban részére juttatott szerepe folytán megállapíthatja, hogy a felrótt cselekmény társadalomra veszélyessége hiányzik. [44] Az ítélkezési gyakorlat tapasztalata, hogy a törvényi cselekménytípusra kalkulált társadalomra veszélyesség általában megjelenik a felrótt cselekményben is, ami áttételesen abban mutatkozik meg, hogy a jogalkalmazó, végső soron a bíróság a törvényi tényállásba illeszkedő cselekmény elbírálása során vizsgálja, de ha nem hiányzik, általában nem is szól a társadalomra veszélyességkérdéséről. [45] A büntetendő cselekménytípus és a felrótt egyedi cselekmény atipikus viszonya akkor állhat elő, ha a felrótt cselekmény bizonyos sajátos körülmények tekintetében eltér a minden lehetséges sajátos körülményt átfogni értelemszerűen nem képes büntetendő cselekménytípusban leledző társadalomra veszélyességtől. [46] Az atipikus viszony észlelése esetén a jogalkalmazónak, végső soron a bíróságnak nemcsak lehetősége, hanem egyenesen törvényi kötelezettsége gátat vetni a büntetőeljárásnak, mert ha a cselekmény nem bűncselekmény, az a büntetőeljárás akadályát képezi, amikor is a feljelentést el kell utasítani [Be. 381. § a) pont], az eljárást a rendőrségnek és az ügyészségnek meg kell szüntetnie [Be. 398. § (1) bekezdés a) pont], az eljárást a bíróságnak meg kell szüntetnie [Be. 492. § (1) bekezdés a) pont], az ügyészségnek a vádat ejtenie kell [Be. 539. § (1) bekezdés a) pont], a bíróságnak a vádlottat a vád alól fel kell mentenie [Be. 566. § (1) bekezdés a) pont].

¹⁵ 1950. évi Btá. 1. § (1) A büntető törvények feladata, hogy védelmet biztosítsanak a társadalomra veszélyes cselekményekkel szemben. (2) A társadalomra veszélyes cselekmény minden olyan tevékenység, vagy mulasztás, amely a Magyar Népköztársaság állami, társadalmi vagy gazdasági rendjét, az állampolgárok személyét vagy jogait sérti vagy veszélyezteti. (3) Büntetett az a társadalomra veszélyes cselekmény, amelyre a törvény büntetés kiszabását rendeli. A miniszteri indokolásból: „A Btá. álláspontja mindazonáltal lényegesen eltér a korábbi büntető törvénykönyvek felfogásától. A korábbi büntető törvénykönyvek a büntetett fogalmát kizárólag formális ismertetőjel alapulvételével határozzák meg, kimondván, hogy büntetett az olyan cselekmény, amelyet a törvény annak nyilvánít. A meghatározásnak ez a módja is jelentős haladást képviselt a feudális büntető jogokhoz képest, amelyek a legtágabb teret engedtek a fejedelmi és hatósági önkénynek. A szocialista törvényesség követelményeit azonban ez a merőben formális meghatározás nem elégíti ki többé. Az a büntető jog, amely a társadalom védelmét tekinti hivatásának, olyan büntetett fogalomra tart igényt, amely a büntetett nem csupán formális, hanem

rendszerben – az adott cselekmény társadalomra veszélyességgel magyarázható. Olyan releváns veszélyességgel állunk szemben, amelytől a bűncselekmény paszszív alanyát, az embert meg kell óvni.

3. FOGLALKOZÁSI SZABÁLY

A foglalkozási szabályra csak elvontan utal a törvényi tényállás, azokat értelem-szerűen nem tartalmazza, mert bármely foglalkozás szabályainak megszegését rendeli büntetni a törvény, ezért ez kerettényállás – miként azt például a *BH 2002. 129. számú* döntés indokolása is helyesen állapította meg.¹⁶A miniszteri általános indokolás a hatályos Btk. Különös Részének újításai között a 3. pontban már tartalmazza, hogy „Az élet, a testi épség és az egészség elleni bűncselekményeket meghatározó fejezet tekintetében csak kisebb módosításokat hajt végre a törvény, így pl. a foglalkozás körében elkövetett veszélyeztetés tekintetében egyértelművé válik, hogy a bűncselekmény elkövetésének nem feltétele, hogy az elkövető a foglalkozást hivatásszerűen folytassa: bármilyen foglalkozási szabályszegés megalapozhatja a felelősségre vonást.”

A Btk. 165. §-ának miniszteri indokolása kurta, annak középpontjában itt is ez áll: „A foglalkozás körében elkövetett veszélyeztetés bűncselekménynek az elkövetője az lehet, aki valamely meghatározott foglalkozási szabály hatálya alatt áll [...] Nem lényeges, hogy az elkövető a tevékenységet hatósági engedély alapján, főfoglalkozásként, keresetszerzésként űzi-e vagy pedig alkalomszerűen. Jelentősége annak van, hogy írott vagy íratlan szabályok körvonalazzák a tevékenységet, amit folytat. Ezt a kialakult joggyakorlatot teszi egyértelművé a törvény a bűncselekmény tényállásának pontosításával.” Ezt az ítélkezési gyakorlat következetesen követi például a *BH 2017. 317.* A törvényi tényállás esetében a foglalkozás az elkövető által – a terhére rótt cselekménykor – végzett, illetve ellátott tevékenység. Az indokolásból: „[44] A Btk. 165. §-a (korábbi büntetőtörvény szerinti 171. §, még korábban az 1961. évi V. törvény 258. §, illetve azt megelőző 1948. évi XLVIII. törvény szerint 20. §) szerinti törvényi tényállás alapján foglalkozás alatt az a tevékenység értendő, amit az elkövető éppen végez.” Ily módon – visszautalva a korábbi birtokos esetben megfogalmazottság kapcsán már írtakra – ismételten célszerű megállapítani, hogy nem az elkövető saját foglalkozási szabályáról van szó, hanem arról, hogy bármely olyan

tartalmi szempontból is meghatározza. Ez a tartalmi szempont nem más, mint a társadalomra nézve fennálló veszélyesség.”

¹⁶ *BH 2002.129. számú* döntés indokolásából: „A jelzett bűncselekmények törvényi tényállása ún. kerettényállás, a foglalkozási szabályokat, azok tartalmát ugyanis más jogszabályok, illetve az adott foglalkozásra vonatkozóan a szakma általánosan elfogadott szabályai határozzák meg.”

foglalkozási szabályról, szó, amelyet a felrótt cselekmény érint, illetőleg az alá tartozik, s abba illeszkedik, vagy sem. Ezért a büntetőügyekben akkurátosan tisztázni kell az írott, azaz a mögöttes jogszabály (jogszabályok), az adott cselekményre vonatkozó íratlan szabályok tartalmát, mert ha ilyen nincs, az adott bűncselekmény meg sem valósítható. Az íratlan szabályok okozzák a kétségtelenül nagyobb nehézséget. Ezeknél azt kell vizsgálni, hogy az adott tevékenységnek van-e egyáltalán általánosan érvényesülő, a gyakorlatban stabilizálódott rendje, s ekként számításba jöhető irányadósága. Annak idején egy 1968-beli magyarázat már összefoglalta: „A bírói gyakorlat tapasztalatai alapján a tényállás szempontjából figyelembe jövő foglalkozási szabályok: a) munkavédelmi és balesetelhárító szabályok, b) az orvosi tevékenységgel kapcsolatos szabályok, c) a járművek vezetésére vonatkozó közlekedési szabályok, d) a lőfegyverek használatára és kezelésére vonatkozó szabályok, e) építéssel kapcsolatos műszaki, statisztikai¹⁷ szabályok.”¹⁸

4. ELKÖVETÉSI MAGATARTÁS

Az elkövetési magatartás a foglalkozási szabály megszegése. Általában a szakképzettséget igénylő foglalkozásról van szó, de „Az elv azonban nem érvényesül töretlenül. Így például a *Legfelsőbb Bíróság V. sz. elvi döntésében* kimondotta, hogy az orvosi szakképzettséggel nem rendelkező személyek az orvosi hivatás szabályai alatt nem állanak, azokat meg sem szeghetik, még akkor sem, ha látszólag orvosi tevékenységet – pl. terhesség művi megszakítását – végeznek.”¹⁹ Ez a tevékenység jelenleg is:²⁰ kuruzslás.²¹ Ez azonban eredményt nem tartalmazó, azaz immateriális bűncselekmény, ezért, ha a kuruzsló (álorvos) tevékenysége eredménnyel jár, vagyis a passzív alanyt foglalkozási (alapvetően orvoslási) szabály megszegésével közvetlen veszélynek teszi ki, vagy neki testi sértést okoz, foglalkozás körében elkövetett veszélyeztetésért tartozik felelősséggel, s ekkor bűnhalmazatban is megállapíthatóan tűnik e két bűncselekmény,²² figyelemmel arra, hogy a kuruzslás a Btk. XVII. fejeze-

¹⁷ Ez tollhibának tűnik, feltehetően „statikai”, és nem „statisztikai” szabályokra hivatkozott.

¹⁸ A büntető törvénykönyv kommentárja, Második kötet (szerk. dr. Halász Sándor). Budapest, 1968, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1251. o.

¹⁹ A büntető törvénykönyv kommentárja, Második kötet (szerk. dr. Halász Sándor). Budapest, 1968, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1251. o.

²⁰ A hatályos anyagi büntetőjogi szabályok hivatalos összeállítása (BHÖ) 188. Budapest, 1952, Jogi és Államigazgatási Könyv- és Folyóiratkiadó, 123–124. o. és Budapest, 1958, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 123. o.

²¹ Btk. 187. § (1) Aki ellenszolgáltatásért vagy rendszeresen a) az orvosi gyakorlat, b) az egészségügyi szakképesítéshez kötött pszichoterápiás gyakorlat vagy c) a nem-konvencionális gyógyító és természetgyógyászati eljárások körébe tartozó tevékenységet jogosulatlanul fejt ki.

²² BH 2017. 81. I. A Btk. XXXVI. Fejezetében szabályozott csalás vagyon elleni, a Btk. XVII. Fejezetében szabályozott kuruzslás pedig egészséget veszélyeztető bűncselekmény, és egyik

tében, míg a foglalkozás körében elkövetett veszélyeztetés a Btk. XV. fejezetében szabályozott, így védett jogi tárgyuk eltér, s az előbbi immateriális, míg az utóbbi materiális bűncselekmény. Tehát a kuruzslás (álorvoslás) mint eredményre nem tekintő önmagában álló tevékenység jogosulatlan kifejtése büntetendő, ellenben az áorvos a törvénybe felvett (negatív tartalmú) eredményért felel. Az említett kuruzslás szabályozása egyebekben igen hasznos, mert meghatározza, hogy e § alkalmazásában orvosi gyakorlatra ki jogosult,²³ ami megkönnyíti a mögöttes szabályok tisztázását a foglalkozás körében elkövetett veszélyeztetést érintően is.

A foglalkozási szabály megszegése kapcsán fontos hangsúlyozni, hogy a szabályszegés önmagában lehet szándékos vagy gondatlan, annak van jelentősége, hogy a negatív tartalmú eredmény (közvetlen veszély, testi sértés) tekintetében alapesetben gondatlanság kell, hogy terhelje. A Kúria és jogelődje számos jogeset kapcsán rögzítette álláspontját, rámutatva, hogy a bűncselekmény elkövetési magatartása a foglalkozási szabályszegés, amely lehet akár szándékos, akár a kötelezettség elhanyagolásában jelentkező gondatlan magatartás. A szabályszegés megvalósulhat aktív tevőleges magatartással vagy mulasztással is.²⁴ A testi sértésnek és a foglalkozás körében elkövetett szándékos veszélyeztetésnek az elhatárolása szempontjából annak van jelentősége, hogy az elkövető szándéka a sértett testi épségének a sérelmére vagy csupán a veszélyhelyzet szándékos előidézésére irányult-e, és a ténylegesen bekövetkezett eredmény tekintetében fennálló bűnösség a szándékosságnak vagy a gondatlanságnak az ismérveit tükrözi-e.²⁵ Az élet és testi épség elleni szándékos bűncselekmények, valamint a testi sérüléssel járó vagy halált eredményező, foglalkozás körében elkövetett szándékos veszélyeztetés az elkövető szándékának a vizsgálata alapján határolható el.²⁶ Amennyiben pedig a közvetlen veszély előidézése szándékos, akkor a terhelt cselekménye súlyosabb büntetés alá esik. Maradandó fogyatékoságot okozó, foglalkozás körében elkövetett szándékos veszélyeztetés büntette valósul meg, ha az elkövető a közvetlen veszélyt a foglalkozás szabályainak szándékos megszegésével idézi elő, a maradandó fogyatékoság tekintetében azonban gondatlanság terheli.²⁷

sem speciális a másikhoz képest; így egymással – a védett jogtárgyak különbözősége miatt – valóságos, heterogén alaki halmazatot képezhetnek.

²³ Btk. 187. (3) E § alkalmazásában orvosi gyakorlatra jogosult az, a) akinek hazai egyetemen szerzett általános orvosi vagy fogorvosi oklevele van, b) akinek külföldi egyetemen szerzett és honosított, egyenértékűségi záradékkal ellátott általános orvosi vagy fogorvosi oklevele van, c) a külföldi állampolgár, aki engedély alapján oklevelének honosítása nélkül fejthet ki orvosi tevékenységet, feltéve, hogy nem áll az orvosi tevékenységtől eltiltás hatálya alatt.

²⁴ EBH 2010. 2117. számú elvi határozat indokolása

²⁵ BH 1995. 688.

²⁶ BH 1993. 475. I.

²⁷ BH 2003. 179. I.

5. KÖZVETLEN VESZÉLY

A büntetőjogi felelősségre vonás szempontjából kizárólag a „közvetlen” veszély bír relevanciával. Egy korábbi Btk. miniszteri indokolása szerint „A közvetlen veszély büntetőjogi fogalma kialakultnak tekinthető. A közvetlen veszély az élet, a testi épség vagy az egészség sérelmének reális lehetőségét, a helyzetre és a személyre konkretizált veszélyt jelenti. A lényeg az, hogy a veszély, általános jellegéből ki- lépve, határozott, külsőleg felismerhető formában, egyes személyhez, vagy személyekhez kapcsolódva jelentkezzen.”²⁸

A hatályos Btk. 234. §-ához (közúti veszélyeztetés) fűzött miniszteri indokolása rögzíti, hogy „Az eredmény olyan közvetlen veszélyhelyzet, amelyben a veszély a sérelem bekövetkezésének a nagyobb valószínűséget is meghaladó mértéke, egyben a sérelem bekövetkezésének a bizonyossággal határos volta. A közvetlen veszély mindig a sérelem bekövetkezésének nyombani lehetőségét jelenti, azaz helyzetre és személyre konkretizált.” A két magyarázat nagyjából egymással megfelelésben álló, a korábbi meghatározás szerencsésebben megfogalmazott, s talán nem véletlen, hogy a közzétett bírói döntések ezzel operálnak: „A veszély törvényben megkívánt közvetlensége meghatározott helyzetre és személyre konkretizált veszélyt jelent.”²⁹ A foglalkozás körében elkövetett gondatlan veszélyeztetés vétsége akkor állapítható meg, ha az elkövető által megvalósított foglalkozási szabályszegés következtében – személyre vagy személyekre vonatkozó – közvetlen és konkrét veszélyhelyzet jön létre.³⁰ A foglalkozás körében elkövetett gondatlan veszélyeztetés vétsége nem állapítható meg, ha a foglalkozási szabályszegéssel okozati összefüggésben csupán absztrakt veszélyhelyzet keletkezik, és a sérüléssel járó eredmény bekövetkezését más személy többlettevékenysége eredményezi.³¹ Az indokolásból: A töretlen bírói gyakorlat szerint (lásd pl. BH 1996. 72.) közvetlen veszélyhelyzetről akkor beszélhetünk, ha a vádlott foglalkozási szabályszegésével okozati kapcsolatban álló konkrét és közvetlen veszélyhelyzet jön létre, mely meghatározott helyzetre és személyre konkretizált.

6. OKOZATI ÖSSZEFÜGGÉS

Amennyiben egy törvényi tényállásban van ok és okozat, az minden esetben implicite feltételezi az okozati összefüggés meglétét, amit a büntetőeljárás során – vég-ső soron a bírónak – vizsgálnia és értékelnie kell. A miniszteri indokolás – bár

²⁸ 1978. évi Btk. 171. §-ához fűzött miniszteri indokolása

²⁹ EBH 2010. 2117.indoklása

³⁰ BH 1996. 72.

³¹ BH 2003. 312.

több törvényi tényállás kapcsán is felállítja az okozati összefüggés igényét, erről nem szól a foglalkozás körében elkövetett veszélyeztetésnél – egyedül a Btk. 164. §-ánál mond némileg többet: „A testi sértés tényállása szerint az elkövetési magatartás eredménye a testi épség megsértése, illetőleg az egészségsértés. A sérelemnek okozati összefüggésben kell állnia az elkövető magatartásával. Az okozati összefüggés az elkövetési magatartás és az eredmény között akkor is fennáll, ha az okozati láncba az elkövető magatartásán kívül más tényezők is belezácsolódnak, feltéve, hogy azok a maguk összességében az eredmény beállításához vezetnek.”³² Az elkövetési magatartás (a foglalkozási szabály megszegése) és az eredmény (alapesetben a közvetlen veszélynek kitétel, vagy testi sértés okozás) közötti okozati összefüggést hallgatólagosa megköveteli maga a törvény, mert ha ez hiányzik, nincs felróhatóság, vagyis bűnösség, és ennek meg is felel a bírói gyakorlat: Az a körülmény, hogy a sértett visszautasítja a műtéti beavatkozást, amellyel valószínűsíthetően elkerülhető lett volna a maradandó fogyatékoság, csupán közreható okként (concausa) vehető figyelembe, nem szakítja meg az okozati összefüggést, ezért az elkövető felelőssége fennáll a minősített esetért. Az indokolásból: „[31] Az okozati összefüggés vizsgálata körében az ítélkezési gyakorlat általánosan elfogadja és alkalmazza a feltételek egyenértékűségének (conditio sine qua non) elvét. Ennek lényege az, hogy minden feltétel ok, amely nélkül a későbbi eredmény nem következett volna be. Abban az esetben, ha az eredményhez vezető kiváltó okhoz az elkövetőtől független további közreható – akár véletlenszerű – ok társul (concausa), az okozati összefüggés nem szakad meg, legfeljebb az okozati kapcsolat lazábbá válik.”³³ A közreható okoknak az eredmény bekövetkezésében betöltött jelentőségét a büntetés kiszabása körében kell megfelelő nyomatékkal figyelembe venni (3/2013. BJE I.5. pont, EBH 2005. 1291., BH 2015. 121. [31], BH 2008. 206., BH 2002. 169., BH 1982. 179., BH 1997. 564., BH 1993. 7.). (...) [33] A terhelt elkövetési magatartása és a minősítő eredmény bekövetkezése között tehát az okozati összefüggés kétségtelenül fennáll. Az a körülmény pedig, hogy a javasolt műtét elvégzése esetén e sérülés nagy valószínűséggel maradandó fogyatékoság nélkül gyógyult volna, de a műtétbe a sértett nem egyezett bele, az elkövetőtől független további közreható ok, amely tehát az okozati összefüggést nem szakította meg.” A döntés egyébként közúti baleset gondatlan okozására vonatkozik, a sértett megsérült, de később visszautasította a műtéti beavatkozást. Egyébiránt így van ez a polgári bírói gyakorlatban is, például a BH 2018. 15. számú döntés indokolásából: „[43] Az okozati összefüggés fennállása szempontjából a bírói gyakorlat az ún. „conditio sine qua non” (nélkülözhetetlen feltétel) formulát tekinti kiindulópontnak, amely szerint oknak tekinthető az eredmény minden olyan előzménye, amely nélkül az eredmény nem következett volna be úgy és akkor, mint ahogyan

³² Btk. 164. §-ához fűzött miniszteri indokolása

³³ BH 2017. 287.

és amikor bekövetkezett. Ennek a formulának az alkalmazása azonban az oksági folyamatot a végtelenbe vezeti vissza, így önmagában a jogi okozatosság megállapítására nem alkalmas. A jogi felelősséget csak az ún. releváns okok alapozhatják meg (hasonlóan: BDT 2016. 3577. számú jogeset indokolása). [44] Másképpen: az okozati összefüggés vizsgálata körében azt kell megállapítani, hogy az adott károsult (jelen esetben a felperes) tekintetében mi volt az az egy vagy több meghatározó mozzanat, amely vagy amelyek releváns okként kiváltotta, illetve kiváltották a kár mint okozat bekövetkezését. [45] Az oksági láncolatban az a meghatározó cselekvés vagy mulasztás, amely az események rend szerinti lefolyása mellett – az általános élettapasztalat szerint – alkalmas volt az eredmény, a károsodás létrehozására (EBH 2008. 1868. II.)” Az a kijelentés tehát, hogy az elkövetési magatartás (a foglalkozási szabály megszegése) és alapesetben az eredmény (közvetlen veszélynek kitétel, vagy testi sértés okozása) között okozati összefüggésnek kell fennállnia, megerősítést nyert a bírói gyakorlat döntései által.

A közzétett bírói döntéseknél mintegy magasabb szint, amennyiben a Kúria büntetőkollégiumi véleményben fejt ki az álláspontját,³⁴ (a limitált veszélyeztetési szándékon) „túlmenően jelentkező, a veszélyhelyzettel okozati összefüggésben levő bármilyen káros eredmény tekintetében már csupán gondatlanság állapítható meg.”³⁵ Az okozati összefüggés szükségességét a Kúria formálisan nem hangsúlyozza, mert az – minden bíró számára nyilvánvalóan – általános érvényű a büntetőjogban.

7. MINŐSÍTETT ESETEK

Minősített esetek: maradandó fogyatékoság, súlyos egészségromlás, tömegszerencsétlenség, halál, kettőnél több ember halálának és vagy halálos tömegszerencsétlenség okozása. A maradandó fogyatékoságról a hatályos Btk. miniszteri indokolása nem szól, egy korábban hatályos törvényi indokolás foglalkozott vele igen röviden, aszerint a „maradandó fogyatékoság” kifejezés mind a testi, mind a szellemi fogyatékoságot magában foglalja.³⁶ A súlyos egészségromlással hasonló a helyzet, a korábbi miniszteri indokolás mindössze azt tartalmazta, hogy „A súlyos egészségromlás nem azonosítható feltétlenül a hosszú gyógytartammal: a minősítő körülmény megállapításánál figyelembe kell venni – a szakértői vélemény alapján – a poszttraumás állapotot is.”³⁷ (Szembetűnő az is, hogy bár a maradandó

³⁴ Módosításokkal egységes szerkezetben közzétette a 2/2013. (VII. 8.) BK-velemény.

³⁵ 41. BKv számú büntetőkollégiumi állásfoglalás I. pontjának indokolása

³⁶ 1978. évi Btk. 170. §-ának miniszteri indokolása

³⁷ Lásd uo.

fogyatékoságot és a súlyos egészségromlást, mint a testi sértés minősített eseteit formálisan az 1961. évi Btk. vezette be, miniszteri indokolása mégsem definiálta.)

Az 1878. évi V. törvény – még nem maradandó fogyatékoság és súlyos egészségromlás gyanánt, tartalmilag egybemosva, de mindkettőt körülírta – 303. § Öt évig terjedhető börtönnel büntetendő a testi sértés, ha annak következtében a sérült, testének valamely nevezetesebb tagját, vagy érzékét, beszélő, halló, látó vagy nemző tehetségét elvesztette; ha e tagok, érzékek vagy tehetségek valamelyike használhatatlanná lett; ha a sérült nyomorékká vált; ha elméje megzavarodott: ha előreláthatólag hosszú ideig tartó betegségbe esett, vagy rendes foglalkozásának folytatására végképp – vagy előreláthatólag hosszú időre képtelenné vált, vagy feltűnően eltorzított. Az egyik, a bírói gyakorlat számára elsődlegesen irányadó jelenlegi magyarázatból: „Maradandó a fogyatékoság, ha a testi sértési cselekmény folyamán a sértett személy a testének valamelyik tagját elvesztette. Ezen az emberi törzstől elkülönült és az életműködés rendes elvégzésére elengedhetetlenül szükséges végtagokat vagy azok valamelyik részét értjük. Az ítélkezési gyakorlat ilyenek tekinti a kéz vagy a láb bármelyik ujjának, sőt az ízületének az elvesztését vagy használhatatlanná válását is. Elvesztésen a tagnak a testtől való elválását (leszakítás, letépés, levágás stb.); használhatatlanná váláson pedig a rendeltetészerű funkció elvégzésére képtelenné válást (bénulás, mozgáskorlátozottság stb.) értjük. Ennek a megítélésénél is a sértettnek a bűncselekmény előtt és az azután fennálló állapotát kell összehasonlításra figyelembe venni; közömbös, hogy az elvesztett testrész mesterségesen pótolható vagy a használhatatlanná vált testrész utóbb műtéti úton vagy megfelelő kezeléssel funkciójában részben vagy egészben helyreállítható. A minősített eset megállapítása szempontjából tehát a testi sértési cselekmény közvetlen kihatásának van meghatározó jelentősége, függetlenül attól, hogy a későbbiekben a fogyatékoság esetleg orvosilag megszüntethető [BH 1982. 178.]”³⁸ 304. § A 303. §-ban meghatározott büntetés alkalmazandó akkor is: ha a testi sértés terhes állapotban levő nőn követett el, és a nő annak folytán méhmagzatát elvesztette.

A Kúria BKv 10. számú kollégiumi véleménye szerint, ha a terhes nő a rajta elkövetett testi sértés következtében a méhmagzatát elveszti, a cselekmény maradandó fogyatékoságot okozó testi sértés büntetékének minősül.³⁹ A megjelölt magyarázatból: „A súlyos egészségromlás a sértett olyan fizikai, pszichikai vagy szellemi egészségkárosodását jelenti, amely a testi sértés folytán alakult ki, jellemben tartós, a korábbi egészségi állapothoz képest pedig romlást jelent, függetlenül attól, hogy a folyamat után a defektállapot fennmarad-e, vagy pedig maradék nélküli gyógyulással jár. Idetartoznak általában a krónikus vagy gyógyíthatatlan

³⁸ Magyar Büntetőjog I–III. – új Btk. – Kommentár a gyakorlat számára (szerk. dr. Kónya István). Budapest, 2020, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó, Btk. 164. §-ához.

³⁹ Kúria Bkv. 10. számú kollégiumi véleménye

betegségek, a testi sértési cselekmények (többnyire koponyasérülések) hatására kialakult elmebetegségek, elmezavarok, epilepszia stb.”⁴⁰ Az Országos Igazságügyi Orvostani Intézet a testi sérülések és egészségkárosodások igazságügyi orvosszakértői véleményezéséről szóló 16. számú módszertani levele helyesen tartalmazta, hogy a maradandó megállapításuk szakértői feladat, illetőleg annak szempontjait is megadja, hogy a szakértő mit értsen maradandó fogyatékoság⁴¹ és súlyos egészségromlás.⁴²

A tömegszerencsétlenség és a halálos tömegszerencsétlenség kapcsán a Btk. 232. §-hoz (közlekedés biztonságot elleni bűncselekmény) adott magyarázat rögzíti: „A tényállás alkalmazásában – a kiforrott bírói gyakorlat alapján – tömegszerencsétlenségen legalább egy személy súlyos és további másik kilenc személy legalább könnyű (nyolc napon belüli büntetőjogi gyógytartamú) sérülését, halálos tömegszerencsétlenségen pedig legalább egy személy halálos és további másik kilenc személy legalább könnyű sérülését értjük.” A hivatkozott kiforrott bírói gyakorlat pedig azon alapul, hogy 1978. évi Btk. 184. §-ához (közlekedés biztonsága elleni bűncselekmény) fűzött miniszteri indokolás a két minősítő körülményt ugyanilyen tartalommal írta körül.

A halál kapcsán: az egészségügyről szóló törvény halottakkal kapcsolatos rendelkezései szerint *klinikai halál*: a légzés, a keringés vagy az agy működésének átmeneti megszűnése, amely nem jelenti a halál vagy az agyhalál beálltát; *agyhalál*: az agy – beleértve az agytörzset is – működésének teljes és visszafordíthatatlan megszűnése; *halál*: amikor a légzés, a keringés és az agyműködés teljes megszűnése miatt a szervezet visszafordíthatatlan felbomlása megindul.⁴³ Az ember elhunytát tehát a biológiai, s nem a klinikai halál beállta jelenti.

Nem minősített eset, amennyiben az elkövető a közvetlen veszélyt szándékosan idézi elő, ekkor csupán a büntetés a Btk. 165. § (1) és (2) bekezdésében meghatá-

⁴⁰ Uo.

⁴¹ A maradandóság vizsgálatánál a szakértőnek azt kell értékelnie, hogy a testi sértés objektíve milyen következményekkel járt, előidézett-e maradandó fogyatékoságot. Ezen – orvosszakértőileg – a sérülést elszenvedett ember testrészein, érzékszervein mutatkozó valamely képességének, szervének elvesztésében vagy használhatatlanná válásában, a test torzulásában megjelenő, továbbá a szervek működésében (ideértve a szervek, szervrendszerek, az idegrendszer és a szellemi tevékenység működését is) felismerhető maradandó fogyatékoság értendő. A maradandóság tehát olyan defekt állapot, amely meghatározott időn belül kialakul és munkaképesség-csökkenésként is mérhető. (A feltűnően látható kozmetikai károsodások – figyelemmel a sértett korára, nemére, családi állapotára, foglalkozására – büntetőjogi értékelésre kerülnek, ezért ezeket a szakértőnek is figyelembe kell vennie.)

⁴² Súlyos egészségromlás tehát az a közbülső átmeneti kóros állapot, egészségkárosodás, amely a sérülés kapcsán alakul ki, tartósan fennáll, a praetraumas állapothoz viszonyítottan romlást jelent és folyamata után többnyire defekt állapot – kivételesen maradék nélküli gyógyulás – következik be.

⁴³ Az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény 216. §

rozott esetekhez képest szigorúbb. A Kúria 41. BKv számú büntetőkollégiumi állásfoglalása⁴⁴ szerint I. A szándékos veszélyeztetési bűncselekmények – így a 2012. évi C. törvény 234. §-a szerinti közúti veszélyeztetés – esetében az elkövetőnek a veszélyhelyzet előidézésén túlmenően – a minősített alakzatokba foglalt – bármely káros eredményre kizárólag csak a gondatlansága terjedhet ki. Az indoklásból: „A foglalkozási szabályok megszegésével vagy más módon megvalósított szándékos veszélyeztetési bűncselekmények közös jellemzője: – egyfelől a szabályszegés szándékos volta –; másrészt az, hogy a további, akár egyenes, akár eshetőleges szándék csupán az eredményként megfogalmazott veszélyhelyzetet foghatja át (limitált veszélyeztetési szándék), ám az ezen túlmenően jelentkező, a veszélyhelyzettel okozati összefüggésben levő bármilyen káros eredmény tekintetében már csupán gondatlanság állapítható meg, akár annak tudatos, akár hanyag formájában.” Nem kétséges, hogy ha maga a veszélyeztetés – dacára annak, hogy az lehet gondatlan is – szándékos, és ebből a törvényben nevesített további eredmény is bekövetkezik, az csak akkor minősülhet (például halált okozó) foglalkozásban körében elkövetett veszélyeztetésnek, amennyiben az eredmény tekintetében kizárólagosan gondatlanság terheli az elkövetőt. Ha a veszélyeztetés és az eredmény okozása egyaránt szándékos, vagyis nincs szándékon inneni (belüli) eredmény, s ekkor az elkövető cselekménye emberölésnek minősítendő. A már idézett kollégiumi állásfoglalás indoklása szerint ilyen esetben a segítségnyújtás elmulasztása a Btk. 166. §-a (3) bekezdésének első tétele szerint minősül, aminem jelent kétszeres értékelést, mivel a közvetlen veszélyhelyzetre, illetve a segítségnyújtás elmulasztására vonatkozó szándék egyértelműen különbözik egymástól.⁴⁵ Ez nem vonatkozik a foglalkozás körében elkövetett veszélyeztetésre, mivel annak alapese a gondatlan közvetlen veszélyeztetés, a szándékos alakzat egy újabb tényező (alapállás), amit súlyosabb büntetéssel honorál a törvény.

⁴⁴ Módosításokkal egységes szerkezetben közzétette a 2/2013. (VII.8.) BK vélemény.

⁴⁵ 41. Büntető Kollégiumi vélemény indoklása

POLGÁRI JOGI SZEKCIÓ



Az osztatlan közös földtulajdon egyres jogi kérdései

Árvai Gergő

Szegedi Tudományegyetem
Állam- és Jogtudományi Kar
Üzleti Jogi Intézet
e-mail: arvaigergo96@gmail.com

ABSZTRAKT

A rendszerváltozás óta a magyar agrárium egyik legfőbb megoldatlan jogi problémája az osztatlan közös földtulajdon jogintézménye. Az elmúlt 30 évben a magyar mezőgazdaság gyökeresen átalakult, azonban az osztatlan közös földtulajdon béklyóját azóta sem sikerült levetni: a jogintézmény túlzott adminisztratív terheket ró a gazdálkodókra, a termőföldforgalom számára bürokratikus akadályt képez, az ingatlan-nyilvántartás közhitelenségének alapelvén rést üt és a magyar mezőgazdaság versenyképességét is jelentősen rontja. A NAK 2019. évi adatai szerint több mint 1 millió darab osztatlan közös tulajdonú földrészlet volt hazánkban, amely közel 2,5 millió hektár területet tett ki, mindösszesen 4,6 millió tulajdonostársat érintve. A jogi anomáliák elsődlegesen a törvényes öröklés, a földhasználat, valamint az ingatlan-nyilvántartás alapelveinek sérelme mentén körvonalazódnak. A jogalkotó a problémák orvoslása érdekében a földeken fennálló osztatlan közös tulajdon felszámolására tett átfogó kísérletet a 2021. január 1. napján hatályba léptetett 2020. évi LXXI. törvénnyel, valamint a 647/2020. (XII. 23.) kormányrendelettel. Jelen tanulmány az osztatlan közös földtulajdon egyes aktualitással bíró jogi kérdéseire, különös tekintettel a felszámolás egyes elméleti aspektusaira koncentrálnak.

Kulcsszavak: *agrárium, felszámolás, föld, osztatlan közös tulajdon*

1. BEVEZETÉS

2021. január 1. napján lépett hatályba a földeken fennálló osztatlan közös tulajdon felszámolásáról és a földnek minősülő ingatlanok jogosultjai adatainak ingatlan-nyilvántartási rendezéséről szóló 2020. évi LXXI. törvény (a továbbiakban: Fokfttv.), valamint a földeken fennálló osztatlan közös tulajdon felszámolásának részletes szabályairól szóló 647/2020. (XII. 23.) kormányrendelet (a továbbiakban: Vhr.). A magyar jogalkotó egy közel 30 esztendőös restancia törlesztésére tett átfogó kísérletet ezen jogszabályok megalkotásával. A rendszerváltozás óta a termőföldeken fennálló osztatlan közös tulajdon jogintézménye komoly jogi béklyót jelent a magyar mezőgazdaság számára, ezért a tárgykör szabályozása iránti

igény korántsem előzménynélküli. Az elmúlt években több jogszabály is született a *részarány-földkiadás során keletkezett közös tulajdon megszüntetését érintően*,¹ azonban a problémát nem sikerült maradéktalanul megoldani. Az egyes jogi anomáliák bemutatását megelőzően fontos rögzíteni, hogy az osztatlan közös földtulajdon felszámolására vonatkozó új jogszabályi háttér megjelenése mind a gazdálkodók, mind a szakmai szervezetek számára örvendetes hír, viszont a jogalkotói lépés jelen formájában csak „fájdalomcsillapítóként” szolgálhat. A felszámolásra vonatkozó rendelkezések a jelenlegi helyzetre kínálnak megoldási lehetőségeket, viszont a probléma gyökerét érintetlenül hagyják, nevezetesen a későbbiekben újonnan (jellemzően törvényes öröklés útján) keletkező osztatlan közös földtulajdon esetét. Jelenleg Magyarországon nincsenek speciális, agráröröklési viszonyokat érintő jogszabályok,² ezért a rendszerváltozás óta a termőföldtulajdonosi struktúrában lezajlott változások alapján okkal prognosztizálható, hogy ezen tárgykör részletesen kidolgozott speciális szabályozása nélkül az osztatlan közös földtulajdon jogintézményének kérdése sem lesz végérvényesen lezárható.

1.1. Történeti előzmények

A közös tulajdon jogintézményének történeti múltja római jogi alapokig nyúlik vissza. A klasszikus kor jogtudósaihoz kötődik azon mai napig megdöntetlen alapvetés, miszerint közös tulajdon (*condominium*) esetén a tulajdonostársak az egész dolgot osztatlanul, részarányosan bírják tulajdonul, *azaz mindegyik tulajdonostárs az egész dolognak a tulajdonosa az őt megillető tulajdoni rész erejéig (pro parte, pro indivisio)*. *A társak között nincs megosztva a dolog, csak a jog. A jog – mint elvont fogalom – megosztása csak eszmeileg (pro intellectu) lehetséges.*³

A magyar magánjogtörténet lényeges és meghatározó eleme a közös tulajdon kérdése, ráadásul éppen annak földtulajdoni és földhasználati aspektusai. Hazánk természeti-környezeti adottságaiból kifolyólag az államalapítás óta a földtulajdon/földhasználat kérdése nem csak gazdasági, de társadalmi, politikai és közigazgatási/államszervezeti szempontból is komoly jelentőséggel bírt. A polgári átalakulást megelőző korszakokból *a nemzetségi szállásbirtok, az ősiség, a testvéri osztatlan-ság*, majd az Osztrák Polgári Törvénykönyv hatálybalépését követően a *hitbizomány* jogintézményei megfelelő példaként szolgálnak.⁴

¹ 63/2005. (IV.8.) kormányrendelet, 405/2012. (XII. 28.) kormányrendelet, 374/2014. (XII. 31.) kormányrendelet.

² HORNYÁK ZSÓFIA: *A mezőgazdasági földek öröklése, PhD-értekezés*. Miskolc, 2018, 203–220. o.

³ MOLNÁR IMRE – JAKAB ÉVA: *Római jog*. Szeged, 2015, Diligens Bt., 179. o.

⁴ HEGYES PÉTER: *Közös tulajdonhoz kapcsolódó jogintézmények a földjogi szabályozás köréből*. In HOMOKI–NAGY MÁRIA (szerk.): *Acta Jur. et Pol. Szeged*, Szeged, 2009, Publicationes Doctorandum Juridicorum, 157–158. o.

1.2. Fogalmi alapvetések

A jelenleg hatályos magyar szabályozás szerint osztatlan közös földtulajdonként aposztrofált terminus egyik szükségképpeni fogalmi eleme a történeti előzmények során már említett közös tulajdon, amely a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (a továbbiakban: Polgári Törvénykönyv) szerint az alábbi: „A dolgon fennálló tulajdonjog meghatározott hányadok szerint több személyt is megillette. Kétség esetén a tulajdonostársak tulajdoni hányada egyenlő.”⁵ A föld, illetve a földtulajdon értelmezése kapcsán a mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvény (a továbbiakban: Földforgalmi törvény) rendelkezéseit kell segítségül hívni. Jelen publikáció keretei között az osztatlan közös földtulajdonnal összefüggésben azon mező- és erdőgazdasági hasznosítású földrészletekre kell gondolni, amelyekre kiterjed a Földforgalmi törvény tárgyi hatálya.⁶ (Egyebekben érdemes megjegyezni, hogy a Foktftv. hatálybalépése miatt a Földforgalmi törvény tárgyi hatálya egy újabb bekezdéssel bővült.)⁷ Osztatlan közös földtulajdon esetén szükséges említést tenni arról, hogy a tulajdonközösség ezen formája némileg speciálisnak tekinthető a tulajdonostársak egymás közötti személyi viszonyaiból adódóan. Andréka Tamás *tulajdonosi kényszerközösségként* aposztrofálta ezen attribútumot, miszerint „a termőföldek egy jelentős részén létrejött osztatlan közös tulajdon lényegében egy tulajdonosi kényszerközösség, amelyen egymással semmiféle ismerősi kapcsolatban nem álló tagok jogosultak a tulajdonrészük használatára a többiek jogainak és a tulajdonukhoz fűződő törvényes érdekeinek megsértése nélkül.”⁸

Végezetül az „osztatlan” jelző használata is értelmezésre szorul, amely bizonyos tekintetben axióma a közös tulajdonnal összefüggésben. Az *osztatlanság* ténye a közös tulajdon szükségképpeni fogalmi eleme, hiszen a polgári jog szabályaiból egyértelműen következik, hogy a tulajdonostársak az adott dolgot *osztatlanul* tulajdonolják, eszmei hányadaiknak megfelelő mértékben. Ha a dolgot megosztanák az adott személyeket megillető eszmei hányadoknak megfelelően, úgy önálló dolgok jönnének létre, amelyek egy-egy személy különálló és kizárólagos tulajdonát képeznék, tehát már nem beszélhetnénk közös tulajdonról. Világhy Miklós gondolatait kiindulási pontnak véve, közös tulajdon esetén: „[...] A tulajdonostársak tulajdonjoga egynemű, tehát minden tulajdonostárs joga kiterjed az egész közös dologra és annak minden vonatkozására, de csak meghatározott hányad

⁵ 2013. évi V. törvény 5:73. §.

⁶ 2013. évi CXXII. törvény 2-4/A. §§.

⁷ 2013. évi CXXII. törvény 2. § (7) bekezdés.

⁸ ANDRÉKA TAMÁS: A földeken fennálló osztatlan közös tulajdon felszámolásáról, előadás a *Hatalmas birtokrendezés jön a magyar földeken* című konferencián, 2021. február 18., Portfolio Agrár Klub.

erejéig, tehát csak a többiek jogának sérelme nélkül. Nem a dolog van megosztva a tulajdonostársak között, hanem csak a dologra vonatkozó tulajdonjog. Tulajdonjogát az őt megillető részben mindegyik tulajdonostárs az egész dologra nézve gyakorolhatja (condominium pro partibus indivisis). Ettől eltérő eset az, ha a dolog többen természetben, fizikailag megosztják egymás között (pl.: egy mázsza búzát a három tulajdonostárs három egyenlő részre oszt). Ilyen esetekben már nem közös tulajdonról, tulajdonközösségről van szó, hanem a kiadott rész mindegyiknek külön tulajdona.⁹ Kérdésként merül fel, hogy miért jelenik meg mégis ezen minőségjelző a földtulajdonosi kényszerközösségek vonatkozásában. A jogalkotó a rendszerváltozás óta számos földjogi tárgyú jogszabályban alkalmazta ezt a jelzőt,¹⁰ így az szükségképpen a jogalkalmazásban is visszaköszönt, ezért álláspontom szerint az „osztatlan” kifejezés használata indokolt a mező- és erdőgazdasági hasznosítású földrészletek esetén.

1.3. Az osztatlan közös földtulajdon a szám adatok tükrében

Az egyes problémák országos jelentőségét szám adatokkal szeretném alátámasztani. A mai magyar termőföldalap kb. 8–8,5 millió hektár a II. világháborút lezáró *párizsi békeszerződés*¹¹ óta. Tanka Endre szerint „[...] ma a 9,3 millió hektár államterület 83 százaléka termőterület, míg a föld 63 százaléka mezőgazdasági művelés alatt áll. Ezen belül a legértékesebb művelési ág, a szántó 48,5 százalék (4,5 millió hektár). Ez az arány kétszerese az EU, négyszerese az OECD országok és ötszöröse a világ átlagának, [...] a magyar föld 20-30 millió ember magas szintű élelmezésére képes [...]”¹² Osztatlan közös földtulajdonról a rendszerváltozást követően beszélhetünk, amikor kárpótlás céljára 2,3 millió hektárt jelöltek ki, amelyből kb. 700 ezer fő részesült (átlagosan 0,46 hektár/fő mértékben) és részarány-kiadás céljára pedig 3,4 millió hektár szolgált, amelyet kb. 2 millió fő között osztottak szét (átlagosan 1,7 hektár/fő mértékben).¹³ Mindebből következik, hogy a rendszerváltozást követő tulajdoni viszonyok átalakulása eredményeként közel 3 millió fő jutott földtulajdonhoz, akik a teljes magyar termőföldalap kb. 67%-át (összesen 5,7 millió hektárt) kaptak, viszont a fejenkénti juttatás átlagos mértéke alacsony volt, így a magyar birtokstruktúra felaprózódott. A rendszerváltozás óta eltelt há-

⁹ VILÁGHY MIKLÓS – EÖRSI GYULA: *Magyar polgári jog I.* Budapest, 1965, Tankönyvkiadó, 350. o.

¹⁰ Például: 1993. évi II. törvény, 2013. évi CCXII. törvény, 2020. évi LXXI. törvény.

¹¹ 1947. évi XVIII. törvény.

¹² TANKA ENDRE- MOLNÁR GÉZA: *Nem én kiáltok, a föld dübörög... A nemzeti megmaradás programja a földről és a vizekről.* Budapest, 2011, Kairosz Kiadó, 13. o.

¹³ BOBIVOS PÁL – HEGYES PÉTER: *A mező- és erdőgazdasági földek agrárjogi vonatkozásai.* Szeged, 2019, Iurisperitus Kiadó, 26. o.

rom évtized, így az azóta lezajlott generációváltások következtében megállapítható, hogy a törvényes öröklés rendjének köszönhetően a földtulajdonosok létszáma az elmúlt években növekedett, az őket megillető területméretek pedig csökkentek, ha az egyéb földpiaci mozgásokat figyelmen kívül hagyjuk.

Ebből adódik, hogy a már kialakult, illetve kialakuló osztatlan közös földtulajdonnak két tipikus kútfője van. Az egyik esetkör a részarány-tulajdon kiadásához köthető, amikor bizonytalan jogalkotói rendelkezések alapján kapta meg egy meghatározott személyi kör az őt megillető termőföldbeli juttatást, más személyekkel közösen, egy adott helyrajzi szám alatt. A földkiadással történő tulajdonszerzés esetén „[...] kiemelendő, hogy a részarány-tulajdonosoknak a törvény nem biztosított alanyi jogot arra, hogy a korábbi, a szövetkezet használatába került földjét kapja vissza.”¹⁴ Amely földrészletek vonatkozásában senki nem jelentett be földkiadási igényt, úgy azon területek több földkiadásra jogosult személy (vagy azok örököseinek) közös tulajdonába kerültek. Így a részarány-tulajdon kiadása eredményeként osztatlan közös földtulajdon keletkezett. Az Agrárminisztérium számadatai szerint jelenleg a részarány-tulajdon kiadása során keletkezett osztatlan közös tulajdonban lévő földrészletek száma majdnem 300 ezer, amely közel 1,5 millió fő tulajdonostársat érint.¹⁵

Az osztatlan közös földtulajdon létrejöttének másik, kétségkívül legjelentősebb forrása a törvényes öröklés. Az Agrárminisztérium számadataira támaszkodva: jelenleg közel 700 ezer földrészlet van Magyarországon, kb. 2,5 millió fő tulajdonostársat érintve, amely öröklés eredményeként nyerte el a mostani, közös tulajdoni jellegét.¹⁶ A vizsgált témakör szempontjából elenyésző mértékben, de további keletkezési formák is léteznek (pl: házastársi vagyonközösség). Az öröklés kérdéskörére koncentrálna megállapítható, hogy az jellemzően a törvényes öröklés általános rendje¹⁷ szerint történik a földtulajdon esetén. Visszautalva a bevezetésben leírtakra, miszerint a magyar jogrendszerben nem találhatóak speciális agráröröklési szabályok (leszámítva a kivételes *visszautasítás* esetét),¹⁸ így az osztatlan közös földtulajdon „utánpótlása” a jelenleg hatályos szabályozás tükrében biztosított.

A magyar agrárium számos változáson ment keresztül az elmúlt évtizedekben, így célszerű megvizsgálni, hogy az osztatlan közös földtulajdon kiterjedése és tulajdonosi struktúrája miként áll a közelmúlt számadatai tekintetében. A Nemzeti Agrárgazdasági Kamara 2019. évi adatai szerint 2,5 millió hektár terület volt osztatlan közös tulajdonban, amely több mint 1 millió ingatlant érintett (tehát önálló helyrajzi szám alatti területet), az összesített tulajdonosi létszám pedig 4,6 mil-

¹⁴ Uo. 25. o.

¹⁵ ANDRÉKA: i. m.

¹⁶ ANDRÉKA: i. m.

¹⁷ 2013. évi V. törvény 7: 55–66. §§.

¹⁸ 2013. évi V. törvény 7: 89. § (2) bekezdés.

lió fő volt. További megdöbbentő számadatként szeretném rögzíteni, hogy létezik olyan 8,5 hektár nagyságú földrészlet, amelynek 1600 tulajdonosa van, továbbá található olyan ingatlan is, amelyben az egy főt az eszmei hányadai szerint ténylegesen megillető területnagyság kevesebb, mint 0,5 négyzetméter.¹⁹

Az említett számadatok mellett kiemelten rögzítendő, hogy a KSH adatai szerint 2019-ben Magyarországon kb. 211 ezer fő foglalkozott mezőgazdasággal, erdőgazdasággal vagy halászattal.²⁰ Mindebből egyértelműen következik, hogy Magyarországon a földtulajdon és a földhasználat személyi köre élesen elválik egymástól.

2. AZ OSZTATLAN KÖZÖS FÖLDTULAJDONBÓL EREDEZTETHETŐ JOGI PROBLÉMÁK

A földeken fennálló osztatlan közös tulajdon felszámolására irányuló jogalkotói célkitűzések és a tételes jogi rendelkezések elemzése előtt szükségesnek látom bemutatni azokat a főbb problémaköröket, amelyek a szóban forgó jogintézményhez leginkább kapcsolódnak. Adódik a kérdés, hogyha adott a közös tulajdon intézménye, amely – a történeti előzményeknél kifejtettekre visszautalva – kiállta az idők próbáját, akkor miért jelent jogi béklyót egy teljes nemzetgazdasági ágazat számára napjainkban? Álláspontom szerint az anomáliák egy része jogászai gondolkodásmóddal könnyedén felismerhető és értelmezhető (pl.: az ingatlan-nyilvántartás rendezetlensége), bizonyos diszkrepanciák elemzéséhez pedig (pl.: földhasználat) szükséges az egyes speciális agrárvonatkozások ismertetése.

A jelen publikáció terjedelmi korlátjaira tekintettel nincs lehetőség valamennyi, az osztatlan közös földtulajdon jogintézményéből eredeztethető elméleti és gyakorlati probléma bemutatására (pl.: adásvétel és elővásárlási jog egyes kérdései a bírói gyakorlatban).²¹ A tanulmány soron következő fejezeteiben az ingatlan-nyilvántartás rendezetlenségére és az ahhoz szorosan kapcsolódó törvényes öröklésre, valamint a földhasználat kérdésére kívánok koncentrálni.

¹⁹ URL: <http://nak.hu/agazati-hirek/vidékfejlesztés/161-gazdasagfejlesztés/100102-versenyképességi-javulást-hozhat-az-osztatlan-kozos-foldek-rendezése> (utolsó elérés: 2021. január 28.).

²⁰ URL: https://www.ksh.hu/docs/hun/agraar/html/tabl1_1_2.html (utolsó elérés: 2020. november 17.).

²¹ OLAJOS ISTVÁN: A mezőgazdasági földterületek tulajdonszerzés és hasznosítása, különös tekintettel a formálódó magyar bírósági gyakorlatra. In *Agrár- és Környezetjog*, 2017/23. szám, 109–116. o.

2.1. Az ingatlan-nyilvántartás rendezetlensége és a törvényes öröklés kapcsolata, az ingatlan-nyilvántartáson kívüli tulajdonosok esete

Az ingatlan-nyilvántartás hosszú ideje rendezetlennek tekinthető az osztatlan közös tulajdonban álló mező- és erdőgazdasági hasznosítású földek vonatkozásában. A probléma forrása részint arra vezethető vissza, hogy „az ingatlan-nyilvántartás 1997-től kezdődően gépi adatfeldolgozással működik.”²² Ezt megelőzően, azaz a kézi adatfeldolgozás időszakában, vagy éppen az átkonvertálás idején keletkezett elírások, pontatlanságok, hibák rögzültek a TAKARNET rendszerében. Az anomália másik kútfője a törvényes örökléshez kapcsolódik a tekintetben, hogy gyakran hiányos/hibás hagyatéki vagyonleltár mellett kerültek lefolytatásra a földtulajdont érintő hagyatéki eljárások, jellemzően az ingatlan-nyilvántartás digitalizálását megelőző időszakokban. Tekintettel arra, hogy a magyar öröklési jog az ipso iure öröklés elvét követi, azt a bizonyos, korábban az örökhagyó tulajdonát képező, ingatlanhoz kapcsolódó eszmei hányadot a törvényes örökösök megörökölték (vagy az szükségképpen az államra szállt), akik ingatlan-nyilvántartáson kívüli tulajdonosok lettek (ideértve akár az államot is). Amennyiben ezek az örökösök később maguk is örökhagyókká váltak anélkül, hogy tulajdonjogukat bármikor is bejegyezték volna az ingatlan-nyilvántartásba, úgy az eszmei hányadaik több (törvényes) örökös esetén még továbbaprózódtak és a jelenlegi tulajdonosok felderítése szinte lehetetlen feladattá vált... Mindezzel összefüggésben fontos megállapítás, hogy az ingatlan-nyilvántartás alapelvei közül elsődlegesen a *nyilvánosság*²³ és a *közhitelesség*²⁴ elvei közvetlenül sérülnek. (E körben külön kiemelés érdemel a 120 évnél régebben született, az ingatlan-nyilvántartásban tulajdonosként feltüntetett természetes személy tulajdonostársak esete, az ő felkutatásukat az ingatlanügyi hatóság hivatalból kezdte meg 2021-ben.)²⁵

A probléma mértékét ismét egy számadattal szeretném szemléltetni: a Nemzeti Agrárgazdasági Kamara említett statisztikája szerint (hasonlóképp az Agrárminisztérium által közzétett adatokhoz) országos szinten 4,6 millió tulajdonostárs lehet érintett, *más forrás*²⁶ ezzel szemben „csupán” 3,5 millió főről értekezik. Az eltérő számadatok hátterében az ingatlan-nyilvántartás rendezetlensége áll.

²² CSŰRI ÉVA KATALIN – DARÁK PÉTER – HIDASI GÁBOR – KOVÁCS LÁSZLÓ- ZÁMBÓ TAMÁS: *Az ingatlan jogi kézikönyve – Az ingatlan a polgári jogban*. Budapest, 2004, KJK-Kerszöv. Jogi és Üzleti Kiadó, 50. o.

²³ 2013. évi V. törvény 5: 166. §.

²⁴ 1997. évi CXLI. törvény 5. § és 2013. évi 5: 171. §.

²⁵ 2020. évi LXXI. törvény 22. § (2) bekezdés.

²⁶ URL: <https://magyarmezogazdasag.hu/2020/05/25/felszamolnak-az-osztatlant-uj-folder-tesites-es-torvenyjavaslat> (utolsó elérés: 2020. november 11.).

2.2. A földhasználat kérdése

A földhasználati jog önálló dologi jogi jogosultság.²⁷ A magyar közigazgatásban a földhasználati jogok adminisztrációját egy elektronikus adatbázis, a *földhasználati nyilvántartás*²⁸ hivatott biztosítani, amely egy önálló, közhiteles nyilvántartás, az ott szereplő adatokban történő változások átvezetése pedig kérelem alapján történik.²⁹ A földhasználati nyilvántartás tartalma gyakran elválik az ingatlan-nyilvántartásban rögzített jogosultaktól. Főszabály szerint a földterület tulajdonosát illeti a földhasználat joga, de egyéb jogcímen (pl.: haszonélvezet, haszonbérlet, szíveségi földhasználat stb.) is megszerezhető a jogosultság. Fontos kiemelni, hogy az osztatlan közös tulajdont képező termőföldek esetében a földhasználati nyilvántartás – ahogyan az ingatlan-nyilvántartás is – gyakran rendezetlen. *Jogszerű földhasználó*³⁰ hiányában pedig az adott ingatlan parlagon maradhat... (Mindez a termőföldvédelem témakörét is érintve: a *földhasznosítási kötelezettség*³¹ teljesítésének elmaradását jelenti...) Adódik a kérdés, hogy miként alakul a földhasználat egy osztatlan közös tulajdonban álló területnél? Az osztatlan közös földtulajdon használatának speciális szabályai a Polgári Törvénykönyvben rögzített, a közös tulajdon birtoklására és használatára vonatkozó alapokon³² nyugodnak, de a részlet-szabályokat a mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvénnyel összefüggő egyes rendelkezésekről és átmeneti szabályokról szóló 2013. évi CCXII. törvény (a továbbiakban: Fétv.) X. fejezete rögzíti.

A speciális szabályozás alapja, hogy „a tulajdonostársak mindegyike jogosult a közös tulajdonban álló föld területéből a saját tulajdoni hányadának megfelelő terület használatára.”³³ A jogszabály ezzel összefüggésben egy használati rend kialakítását követeli meg a tulajdonostársaktól, amelyet használati megosztásról szóló megállapodásban kell rögzíteni, térképi kimutatással. A használati megállapodás érvényességi kelléke a tulajdonostársak tulajdoni hányad alapján számított többségi döntése.³⁴ Felmerülhet a kérdés, hogy miként lehet megkötni egy használati megosztásról szóló megállapodást, ha az ingatlan-nyilvántartás rendezetlen, így a tulajdonostársak ismeretlenek/elérhetetlenek? Az öröklésjogi kérdésekre viszszautalva, az ipso iure öröklés elvéből fakadóan uratlan hagyatékról nem beszélhetünk a magyar jogrendszerben, tehát a vonatkozó eszmei hányadnak biztosan

²⁷ 2218/2010. polgári elvi határozat.

²⁸ 356/2007. (XII.23.) kormányrendelet.

²⁹ 2094/2009. számú közigazgatási elvi határozat.

³⁰ 33/2014. számú közigazgatási elvi határozat.

³¹ 2007. évi CXXIX. törvény 5. §.

³² 2013. évi V. törvény 5: 74. §.

³³ 2013. évi CCXII. törvény 70. § (1) bekezdés.

³⁴ 2013. évi CCXII. törvény 71. §.

van tulajdonosa, csak ő ingatlan-nyilvántartáson kívüli tulajdonos, személye nem beazonosítható.

Ezt a problémát a jogalkotó is észlelte a használati szabályok megalkotásakor, ezért egy törvényi fikciót állított fel. Meghatározott személyek esetén, akik számára a használati megosztásról szóló ajánlatot vagy a tervezett megállapodást a törvény által nevesített esetkörök miatt nem lehet közölni, a használati megosztáshoz való hozzájárulást megadottnak kell tekinteni.³⁵ Ennek alkotmányossági kérdéseit már az Alkotmánybíróság is vizsgálta.³⁶

3. ÉLMÉLETI KÉRDÉSEK A JOGALKOTÓI CÉLKITŰZÉSEK, A TÉTELES JOGI RENDELKEZÉSEK ÉS A FENNÁLLÓ PROBLÉMAKÖRÖK KERESZTTŰZÉBEN

A Fokftfv.-hez kapcsolódó legfőbb jogalkotói célkitűzések a jogszabály preambulumából olvashatóak ki: *a magyar földművesek agrárpiaci versenyképességének javítása és gazdasági pozícióik megerősítése* mellett megjelenik az *optimális méretű, stabil tulajdonosi szerkezeten alapuló hazai agrárium* gondolata, illetőleg az *optimális méretű és átlátható használati és tulajdoni viszonyokkal rendelkező nemzeti birtokstruktúra létrehozatala*. A jogalkotó a fennálló tulajdoni viszonyok átalakításához kapcsolódóan céltudatosan és fogalmilag helyesen az osztatlan közös tulajdon *megszüntése* helyett az osztatlan közös tulajdon *felszámolásáról* rendelkezik a jogszabály megnevezésében. Értelmezésem szerint a két kifejezés jelentés-tartalmában érdemi különbség húzódik: *megszüntetés* esetén a jogalkotónak arra kellene törekednie, hogy az osztatlan közös földtulajdon jogintézménye teljesen mértékben „*kigyomlálásra*” kerüljön a magyar jogrendszerből és *expressis verbis*, fogalmilag kizárt legyen a közös tulajdon a mező- és erdőgazdasági célú földek vonatkozásában.

Mindezzel szemben a *felszámolás* a jelen kontextus szerint egy olyan folyamatra utal, amely egy-egy konkrét ingatlan vonatkozásában valóban a közös tulajdoni jelleg „*megszüntetésével*” jár, tehát az osztatlan közös tulajdonban lévő ingatlanok számaránya várhatóan csökkenni fog, azonban a teljes megszűnésre nincs reális eshetőség. Ezt részben más polgári jogi szabályok (pl.: törvényes öröklés, házassági vagyonközösség, egy adásvétel esetén több személy a vevői pozícióban stb.), másrészt pedig maga a Fokftfv. rendelkezései is biztosítják. (Utóbbi körben kiemelendő, hogy bizonyos esetben a Fokftfv. teremt lehetőséget arra, hogy az ingatlan természetbeni megosztásának eredményeképp újabb osztatlan közös tulajdont képező ingatlanok jöjjenek létre.) A jogalkotó a „*megszüntetés*” terminust

³⁵ 2013. évi CCXII. törvény 71. §. (3)–(4) bekezdések.

³⁶ 3255/2018. (VII. 17.) AB-határozat.

a felszámolás egyes módozatainál alkalmazza, pl.: osztatlan közös tulajdon megszüntetése az ingatlan kisajátításával.

Jelen publikáció szerkesztésének lezárásáig az osztatlan közös tulajdon felszámolására vonatkozó eljárások nem indultak meg, amely javarészt a veszélyhelyzet ideje alatt alkalmazandó eltérő rendelkezéseknek tudható be.³⁷ Erre tekintettel konkrét jogalkalmazási kérdésekről egyelőre nincs lehetőség értekezni. A meghatározott jogalkotói célkitűzéseket, a tételes, felszámolásra vonatkozó jogi rendelkezéseket, valamint a már bemutatott, osztatlan közös földtulajdonból eredeztethető jogi problémaköröket összevetve azonban több elméleti kérdés is felmerül. Jelen fejezetben ezen elméleti kérdések közül szeretnék néhányat bemutatni.

3.1. Az osztatlan közös tulajdon megszüntetése az ingatlan megosztásával

A jogalkotó az osztatlan közös földtulajdon felszámolásának elsődleges módjaként az ingatlan természetbeni megosztását jelöli meg. Ezen eljárás az ingatlan olyan jogi értelemben vett megosztását jelenti, amelynek eredményeként egy közös tulajdont képező ingatlanból (praktikusan: egy helyrajzi számból) legalább kettő önálló ingatlan (két helyrajzi szám) fog keletkezni, amelyek egy-egy korábbi tulajdonostárs kizárólagos, 1/1 eszmei hányad szerinti tulajdonát fogják képezni. Ezen eljárás kiterjedhet minden osztatlan közös tulajdonban álló földre függetlenül attól, hogy az a bizonyos tulajdonközösség milyen jogcímen jött létre, valamint attól, hogy milyen művelési ág(ak) szerint van nyilvántartva az ingatlan.

A jogalkotó a kezdeményezésre jogosultak körét akként határozza meg, hogy az eljárást bármely tulajdonostárs kezdeményezheti a többi tulajdonostárs értesítési kötelezettségének terhe mellett. Fontos azonban, hogy nincs lehetőség hivatalból meginduló eljárásra. Tekintettel arra, hogy az ingatlan természetbeni megosztására vonatkozó eljárás esetén sem a Foktftv., sem pedig a Vhr. nem állapít meg végső határidőt. (Kivételt képez azon esetkör, ha az osztatlan közös tulajdon megosztását legalább három alkalommal úgy kezdeményezték, hogy a bejelentés nem került visszautasításra, azonban az osztatlan közös tulajdon megszüntetésére a törvény hatálybalépésétől számított 2 éven belül nem került sor.)³⁸ Az eljárás kezdeményezésére vonatkozó végső határidő hiányában fennáll annak a veszélye, hogy a jogalkotói célkitűzésekben megjelenő széles körű birtokrendezési folyamat parttalanná váljon.

Ha a tételes jogi rendelkezéseket tovább vizsgáljuk, akkor a kiindulási pont, hogy a tulajdonostársak értesítését követően kezdetét veszi az egyezségi eljárás, amely a Nemzeti Földalap kezeléséért felelős szerv által üzemeltetett osztóprog-

³⁷ 547/2020. (XII. 2.) kormányrendelet.

³⁸ 2020. évi LXXI. törvény 18. § (1) a) pont.

ram alkalmazásával történik. Az egyezség érvényességéhez a tulajdonostársak tulajdoni hányad szerint számított egyszerű többségének döntése szükséges azon kitéttel, hogy az egyezséghez történő hozzájárulást megadottnak kell tekinteni a törvény által meghatározott tulajdonostársak esetében. Ezen személyi kört azok alkotják, akik számára az értesítés közlése nem lehetséges, valamint akik értesítettnek tekintendők, ha az egyezségi döntésben nem vesznek részt. (Itt szükséges visszautalni az ingatlan-nyilvántartás rendezetlensége kapcsán leírtakra.) Az egyezség hatálya – *erga omnes* – az összes tulajdonostársra ki fog terjedni. Egy ingatlan vonatkozásában egyszerre csak egy megosztási eljárás lehet folyamatban.

Ezen tételes rendelkezésekből egyértelműen következik, hogyha valamely tulajdonostárs tulajdoni hányada önmagában egyszerű többséget (50%+1) eredményez, akkor ezen tulajdonostárs egyedül jogosult dönteni az ingatlan egészének a természetbeni megosztásáról. Tovább fejtve a gondolatot, az egyszerű többséget jelentő tulajdoni hányaddal rendelkező tulajdonostárs egyedül és kizárólagosan dönthet arról, hogy mikor és hol kéri kialakítani az adott ingatlanból a későbbi saját, önálló földrészletét, valamint arról is egymaga dönthet, hogy az összes többi tulajdonostárs mikor és hol kapja meg nekik járó, azonban ő általa meghatározott területrészt. Mindez történhet az összes többi tulajdonostárs kifejezett tiltakozása ellenére, hiszen a jogszabály az értesítési kötelezettség terhe általi garancián túl nem biztosít nekik „kisebbségi jogokat”...

További komoly fegyvertényező, hogyha az adott ingatlan vonatkozásában nincs „egyedüli döntésre jogosult” tulajdonostárs, akkor ki fogja elsőként kezdeményezni az eljárást és milyen tartalmú egyezségi tervvel? Az elméleti jellegű kérdések fejtegetése kapcsán felvetődik egy újabb anomália. Adott egy osztatlan közös tulajdont képező ingatlan, amelynek a példa kedvéért három tulajdonostársa van. Ezen három személy tulajdoni hányadai az egészhez viszonyítottan az alábbiak szerint alakulnak: 49/100, 49/100 és 2/100, továbbá az egyik 49/100 eszmei hányaddal rendelkező tulajdonostárs személye bizonytalan, ezért az ő esetében megadottnak kell tekinteni az egyezséghez történő hozzájárulást, ha az ingatlan természetbeni megosztását bármelyik tulajdonostárs kezdeményezi. Ha ezt a 2/100 eszmei hányaddal rendelkező tulajdonostárs teszi legelőször (aki így az ügy ura is lesz), akkor az ő egyezségi tervezetéhez megadottnak kell tekinteni a bizonytalan személyű tulajdonostárs eszmei hányadai szerinti hozzájárulást, így az érvényességhez szükséges egyszerű többség megvan. A harmadik tulajdonostárs hiába tulajdonolja az ingatlan eszmei hányadainak majdnem a felét (49/100), az ő akarata teljesen irreleváns lesz az ingatlan megosztása tekintetében, ha a jelen felvetés szerint nem ő kezdeményezi az eljárást. Az elméleti fejtegetések kapcsán fontos, hogy visszaélésre adhat okot a megadott hozzájárulás esete, más szemszögből nézve azonban indokolt volt ezen jogalkotói lépés, hiszen az ingatlanok természetbeni megosztását az ingatlan-nyilvántartás rendezetlensége ellenére is szükséges valamilyen módon elindítani.

A törvény szövegéből kiolvasható, hogy három fő követelménynek kell megfelelnie a megosztás eredményeként létrejövő önálló ingatlanoknak:

- 1) újabb osztatlan közös tulajdonban álló ingatlan nem alakítható ki, csak akkor, ha abba a tulajdonostársak kifejezetten beleegyeznek;
- 2) a megosztás eredményeként létrejövő önálló ingatlanoknak mező- és erdőgazdasági művelési célra alkalmasnak kell lenniük;
- 3) egyik tulajdonostársnak sem juthat a megosztás alapjául szolgáló ingatlanban fennálló tulajdoni hányada alapján a földnek aranykorona értékben kifejezett kataszteri tiszta jövedelme szerint számított értékűnél kisebb értékű ingatlan, kivéve, ha abba az egyezség részeként kifejezetten beleegyeznek.³⁹

A további birtokelaprózódás megakadályozása érdekében területi minimumértékek kerültek meghatározásra művelési ág szerinti felosztásban, amely értékeknél kisebb térmértékű földrészletek nem alakíthatók ki a megosztás eredményeként:

- 1, szőlő, kert, gyümölcsös, nádas művelési ág esetén 3000 m²,
- 2, szántó, rét, legelő, erdő és fásított terület művelési ág esetén 10 000 m²,
- 3, zártkerti földnek minősülő ingatlan esetében pedig 1500 m²,

azon meghagyással, hogy vegyes művelési ágú ingatlan esetén a kisebb területi minimummal rendelkező művelési ágra vonatkozó mérték az irányadó.⁴⁰

További elméleti felvetés, miszerint különös problémák adódhatnak az egyezési eljárások során, amennyiben az ingatlan megosztáskori tényleges állapota jelentősen eltér az ingatlan-nyilvántartásban rögzített adatoktól. A Foktftv. rögzíti, hogy *a kialakítandó új ingatlanok adatainak meghatározásakor a megosztás alapjául szolgáló ingatlanok a térképvázlat elkészítésekor hatályos ingatlan-nyilvántartási adatait veszi alapul, továbbá az eljárás nem terjed ki az ingatlan és annak alrészletei határvonalának természetbeni felmérésére, valamint a földrészlet természetbeni állapotának az ingatlan-nyilvántartásban szereplő adatokkal való összehasonlítására, mert a felmérési, térképezési és területszámítási hibából, valamint a művelési ág tényállapotoktól történő eltéréséből eredő következményeket a tulajdonosok viselik.*⁴¹

Az osztatlan közös tulajdont képező földterületek esetében gyakran előfordul, hogy az ingatlan tényleges forgalmi értéke jóval alacsonyabb, mint az az ingatlan-nyilvántartás adatai szerint feltételezhető. Ennek alapja a földhasználat kérdéskörében leírtakra is visszavezethető. Ha egy földrészlet már évtizedek óta paragon hever, vagy éppen harmadik személy nem megfelelő használatában volt/van, az értékcsökkenés könnyen bekövetkezhetett. Ugyan a megosztási eljárás a vonatko-

³⁹ 2020. évi LXXI. törvény 6.§. (4)–(6) bekezdések.

⁴⁰ 2020. évi LXXI. törvény 11. § (1)–(2) bekezdések.

⁴¹ 2020. évi LXXI. törvény 8.§. (1)–(2) bekezdések.

zó földhasználatot nem érinti,⁴² de felmerül a kérdés, hogyha az adott ingatlant a tulajdonostársak egy használati megosztásról szóló megállapodás szerint művelnek, amelyet sok évvel korábban az ingatlan feltételezett értéke és az ő eszmei hányadaik szerint kötöttek, azonban a megosztási eljárás során kiderül, hogy a teljes ingatlan tényleges értéke jelentősen lecsökkent és ebből kifolyólag némely tulajdonostársak az eszmei hányadaik szerintinél kisebb vagy nagyobb területrészt használtak, akkor felmerülhet-e magánjogi igény? Álláspontom szerint igen, azonban ennek kifejtése az osztatlan közös tulajdon felszámolásának témaköréhez csak közvetetten kapcsolódik.

Mindez továbbra is csupán elméleti felvetés, joggyakorlat egyelőre nem társítható hozzá, mindazonáltal rámutat arra, hogy az ingatlanok természetbeni megosztása korántsem ígérkezik feszültségektől mentes procedúrának.

3.2. Az osztatlan közös tulajdon megszüntetése az ingatlan egyetlen tulajdonostárs tulajdonba vétele, valamint az ingatlan kisajátítása útján

Az osztatlan közös tulajdoni jelleg megszüntetése akkor történhet az ingatlan egyetlen tulajdonostárs általi tulajdonba vétele, azaz *bekebelezés* útján, ha az ingatlanból nem alakítható ki legalább két önálló, a korábbi pontban megadott területi minimumoknak megfelelő ingatlan. A Fokfttv. rendelkezik azon esetről, ha több tulajdonostárs kíván bekebelezéssel élni, valamint a többi tulajdonostárs számára fizetendő ellenérték megállapításáról és a megfizetés módjáról is.⁴³ A jelen publikáció terjedelmi korlátjaira tekintettel nincs lehetőség az ezen megszüntetési módhoz kapcsolódó elméleti anomáliák részletes kifejtésére.

Az osztatlan közös tulajdon megszüntetése kisajátítás útján csak kivételesen, a Fokfttv.-ben meghatározott konjunktív feltételek esetén történhet, leghamarabb 2023. január 1. napjától. Tekintettel a kisajátítás *ultima ratio* jellegére, a jogalkotó csak konkrétan meghatározott esetekben akar ezen megszüntetési módhoz nyúlni, amikor a természetbeni megosztás vagy a bekebelezés nem vezetne célra. Meglátásom szerint ezen eljárások esetén a tulajdonhoz való alapjog, valamint a nemzeti birtokstruktúra átalakításához fűződő közérdek szükségképpen kerülnek kollízióba. Az Alaptörvényben rögzítettekből kiindulva – miszerint: „Tulajdont kisajátítani csak kivételesen és közérdekből, törvényben meghatározott esetekben és módon, teljes, feltétlen és azonnali kártalanítás mellett lehet.”⁴⁴ – megkérdőjelezhetővé válhat az eljárások *kivételessége*, ha egy országos szintű problémát akar ily módon kezelni a jogalkotó.

⁴² 2020. évi LXXI. törvény 13. §.

⁴³ 2020. évi LXXI. törvény 16. §. (2)–(5) bekezdések.

⁴⁴ Alaptörvény P) cikk (2) bekezdés.

Az ingatlan-nyilvántartás rendezetlenségéből és a tulajdonostársak számadatából adódóan azonban felmerül a kérdés, hogy létezik-e a kisajátításnál alkalmasabb mód? Véleményem szerint ennek megválaszolását az ingatlanok megosztására, valamint bekebelezésre vonatkozó eljárások sikeressége nagymértékben befolyásolni fogja. Valószínűsíthető, hogy számos ingatlan esetében nem lesz alkalmasabb mód a kisajátításnál, illetve esetlegesen egy későbbi árverésnél. Álláspontom szerint azonban indokolt lehet olyan részletszabályok kidolgozása, amelyek a kisajátítás előtt álló ingatlanok tulajdonostársai számára privilegizált tulajdonszerzési lehetőséget biztosítanak. (Pl.: Az ingatlan kisajátítását követően zártkörű, meghívásos árverés megtartása, amelyen csak a korábbi tulajdonostársak vehetnek részt, esetlegesen több vételi szándékkal jelentkező tulajdonostárs esetén az ingatlan természetbeni megosztása közöttük, a területi minimumértékek megtartása mellett.)

4. ZÁRÓGONDOLATOK

Az osztatlan közös földtulajdon kialakulásának, fogalmának, a kapcsolódó számadatoknak és az abból eredeztethető legtipikusabb jogi problémáknak a bemutatását, valamint a Foktftv. jogalkotói célkitűzéseinek és tételes jogi rendelkezéseinek felvetését követően azon álláspontra helyezkedem, hogy az osztatlan közös földtulajdon felszámolása több jogelméleti és jogalkalmazási kérdést fog hozni a közeljövőben. A jelen tanulmányban bemutatott problémakörökre visszautalva úgy vélem, hogy az osztatlan közös tulajdon felszámolása/megszüntetése iránti társadalmi igény nem megkérdőjelezhető. Tekintettel arra, hogy a Foktftv. és a Vhr. szerinti eljárások még nem indultak meg, a problémakörök felvetése egyelőre csak elméleti síkon történhetett meg, a legtöbb kérdésre a jogalkalmazás fogja megadni a választ. Álláspontom szerint felmerülhetnek olyan anomáliák, amelyeket nem lehet csupán a jogalkalmazás eszköztárával megoldani, ezért az osztatlan közös tulajdon felszámolására vonatkozó jogszabályi háttér módosítása indokoltá válhat.

FELHASZNÁLT IRODALOM

- ANDRÉKA TAMÁS: A földeken fennálló osztatlan közös tulajdon felszámolásáról, előadás a *Hatalmas birtokrendezés jön a magyar földeken* című konferencián, 2021. február 18., Portfolio Agrár Klub.
- BOBVOS PÁL – HEGYES PÉTER: *A mező- és erdőgazdasági földek agrárjogi vonatkozásai*. Szeged, 2019, Iurisperitus Kiadó, 25–26. o.

- CSŰRI ÉVA KATALIN – DARÁK PÉTER – HIDASI GÁBOR – KOVÁCS LÁSZLÓ – ZÁMBÓ TAMÁS: *Az ingatlan jogi kézikönyve – Az ingatlan a polgári jogban*. Budapest, 2004, KJK-Kerszöv. Jogi és Üzleti Kiadó, 50. o.
- HEGYES PÉTER: Közös tulajdonhoz kapcsolódó jogintézmények a földjogi szabályozás köréből. In HOMOKI – NAGY MÁRIA (szerk.): *Acta Jur. et Pol. Szeged*. Szeged, 2009, Publicationes Doctorandum Juridicorum, 157–158. o.
- HORNYÁK ZSÓFIA: *A mezőgazdasági földek öröklése, PhD-értekezés*. Miskolc, 2018, 203–220. o.
- MOLNÁR IMRE – JAKAB ÉVA: *Római jog*. Szeged, 2015, Diligens Bt., 179. o.
- OLAJOS ISTVÁN: A mezőgazdasági földterületek tulajdonszerzés és hasznosítása, különös tekintettel a formálódó magyar bírósági gyakorlatra. In *Agrár- és Környezetjog*, 2017/23. szám, 109–116. o.
- TANKA ENDRE – MOLNÁR GÉZA: *Nem én kiáltok, a föld dübörög... A nemzeti megmaradás programja a földről és a vizekről*, 2011, Kairosz Kiadó, Budapest, 13. o.
- VILÁGHY MIKLÓS – EÖRSI GYULA: *Magyar polgári jog I*. Budapest, 1965, Tankönyvkiadó, 350. o.

A termékfelelősség szabályai az Európai Unió jogában¹

Frank Máté

Széchenyi István Egyetem
Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Kar
Polgári Jogi- és Polgári Eljárásjogi Tanszék
e-mail: dr.frank.mate@gmail.com

ABSZTRAKT

A tanulmány célja, hogy betekintést engedjen a termékfelelősség jogintézményének kialakulástörténetébe, valamint szabályainak kontinentális joggyakorlatbeli alkalmazhatóságába. Ennek keretében elemzem az irányelv- és a magánjogi (elsősorban hazai) felelősségi rendszer viszonyát, valamint kitérek arra a maximumharmonizációra,² amit az irányelv alkalmazásának szempontjából kimunkált, és ítéleteiben³ elvárásként lefektetett az Európai Unió Bírósága. Vizsgálat alá veszem a gyártók fogyasztókkal szembeni, hibás termékeik által okozott károkért fennálló felelősségét az irányelv, a termékfelelősségről szóló 1993. évi X. törvény (a továbbiakban: Tftv.) és hatályos Polgári Törvénykönyvünk (a továbbiakban: Ptk.) viszonyrendszerében.

Kulcsszavak: maximumharmonizáció, privity of contract, termékfelelősség

„There is no privity of contract between these parties, and if the plaintiff can sue, every passenger, or even any person passing along the road, who was injured by the upsetting of the coach, might bring a similar action. Unless we confine the operation of such contracts as this to the parties who entered into them, the most absurd and outrageous consequences, to which I can see no limit, would ensure.”⁴



Az Innovációs és Technológiai Minisztérium ÚNKP-20-3-I-SZE-15 kódszámú Új Nemzeti Kiválóság Programjának a Nemzeti Kutatási, Fejlesztési és Innovációs Alapból finanszírozott szakmai támogatásával készült.

² SZIKORA VERONIKA (szerk.): *Magyar fogyasztóvédelmi magánjog – európai kitekintéssel*. Debrecen, 2010, Fogyasztóvédők Magyarországi Egyesülete, 228. o.

³ Lásd a későbbiekben: Case 52/00. Bizottság kontra Franciaország ügyben 2002. április 25-én hozott ítélet, Case 183/00. González Sánchez-ügyben 2002. április 25-én hozott ítélet, Case 154/00. Bizottság kontra Görögország ügyben 2002. április 25-én hozott ítélet

⁴ Winterbottom v. Wright 10 M&W. 109, 152 Eng. Rep. 402 (Ex. 1842)

1. BEVEZETŐ GONDOLATOK

A Tanács irányelve (1985. július 25.) a hibás termékekért való felelősségre vonatkozó tagállami törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezések közelítéséről (85/374/EGK, a továbbiakban: irányelv) által bevezetett uniós jogintézmény előtt, a tagállamok nem rendelkeztek a termék gyártójának speciális, általánosnál szigorúbb, objektív felelősségét meghatározó jogi szabályozással. Az uniós jogalkotó szervei által a közösségi jog részévé tett jogintézmény a szerződések relatív szerkezetének bomlásaként volt értékelhető.⁵ Termékfelelősségi kárigény-érvényesítés esetében a szerződés voltaképpen már nemcsak a szerződő felekre hat ki, keletkeztet jogokat és kötelezettségeket, hanem az alapjogviszony a kívülállókat is bevonja hatókörébe.

Hatálybalépésekor az irányelv bátor és korszerű eszköznek számított, amely célul tűzte ki, hogy közösségi szinten, egyenlő versenyfeltételeket biztosító stabil jogi környezet alakulhasson ki. Az irányelv céljai között megjelent/megjelenik a gazdasági növekedés támogatása, mégpedig akképpen, hogy lehetővé teszi a vállalkozások számára, hogy innovatív termékeket hozzanak forgalomba az uniós piacon, ugyanakkor egyben rá is szorítja a vállalkozásokat, hogy magasabb biztonsági fokú termékeket hozzanak forgalomba. Korszerűsége, egyben újdonság jellege leginkább abban volt megragadható, hogy a magánjogi felelősség egy új alakzatának megteremtésével, a tagállami polgári törvénykönyvek jelentős mértékű kiigazítását tette szükségessé.

E felelősség kurrens alkalmazhatóságát, napjaink modern technológiai vívmányai által megjelenő kihívások szempontjából vizsgálom. Az irányelv három évtizedes gyakorlatát, mai szemmel értékelve, felmerül a kérdés, hogy vajon továbbra is megfelelő-e az a fogalmi keretrendszer, amelyet 1985-ben lefektetett a közösségi jogalkotó. Módosításra, ráncfelvarrásra szorul-e a termékfelelősségi irányelv vagy figyelemmel akár a *common law* több száz, akár a római jog több ezer éves tételére, ez a mindösszesen tiszavirág életűnek mondható három évtizedes joggyakorlat, megteremti-e egyáltalán a felülvizsgálat szükségességét?

Elnagyolt lenne, ha gondolatmenetemet csupán 1985-től indítanám. Lévén egy angolszász, a *common law* rendszerében már az 1900-as években megjelenő felelősségi alakzatról van szó, ezért célszerű vizsgálódásunkat ettől az időszaktól és az angolszász jogrendszertől megindítani. A termékfelelősség „forráskódjának” az angliai 1842-es *Winterbottom v. Wright*-eset jelölhető meg. Jóllehet, Lord Abinger bíró által fémjelzett *privity of contract* doktrína⁶ értelmében egy, a termékfelelősséghez hasonló alakzat még aligha volt elképzelhető, ugyanakkor az ítéletet követő, mintegy „pálfordulatot vevő” esetjog fontosabb mérföldkövei fokozato-

⁵ FAZEKAS JUDIT: *Fogyasztóvédelmi jog*. Budapest, 2007, Complex Kiadó, 113. o.

⁶ TUCKER, B. RICHARD – KUHN, C. JAMES: *The Decline of the Privity Rule in Tort Liability*. In *Virginia Law Review*, 1949–1950, 236. o.

san elvezetnek a gyártónak a termékkárokért fennálló, objektív felelősségéhez. A termékfelelősség intézményének angolszász esetjogban kimunkált előképeinek vizsgálata során, a *privity of contract* doktrínájának folyamatos puhulásával, végül pedig teljes áttörésével eljuthatunk azokhoz a – kontinentális jogrendhez igazított –, termékfelelősségi elvekhez, fogalmakhoz, amelyekkel az irányelv nyomán lényegében valamennyi tagállami magánjogi kódex is operál napjainkban.

2. ANGOLSZÁSZ ELŐKÉPEK

A tanulmány felütéseként megjelölt idézet tökéletesen foglalja össze és egyben teremti meg Lord Abinger bíró a *privity of contract* alapelvének angolszász jogbeli jelentéstartalmát. A mintegy 180 évvel ezelőtti okfejtés lényege, hogy a szerződés és annak teljesítése kihatással lehet ugyan harmadik személyekre, de a *privity of contract* általános szabálya értelmében, a szerződés csak a szerződő felekre állapíthat meg jogokat és keletkeztethet kötelezettségeket. „Ha mindez nem így volna, akkor az abszurd, felháborító és beláthatatlan következményekkel járna.”⁷ Az alapul szolgáló esetben a felperes (Winterbottom) szerződéses viszonyban állt a postával, melynek keretében (lovas) postakocsit vezetett. A posta ezen felül külön szerződést kötött Wright-al (a későbbi alperessel), hogy lássa el a postakocsit lovakkal, valamint tartsa azt üzemképes, biztonságos állapotban. A postakocsi „hibája” következtében Winterbottom leesett a hajtókocsiról és súlyos sérüléseket szenvedett. Keresetét az alperessel szemben arra alapozta, hogy nem vagyoni kára annak eredményeként keletkezett, hogy Wright nem tett eleget szerződéses kötelezettségeinek, hanyagságából kifolyólag nem volt biztonságos állapotban a postakocsi, és ezért következett be a baleset. Szerződéses viszony a postakocsi üzemben tartására azonban csak a posta és Wright között állt fent. Minderre tekintettel a bíróság úgy érvelt, hogy felperes ilyen alapon tulajdonképpen bárki lehetne, aki a postakocsi balesete során esetlegesen megsérült. Mindez értelmezhetlenné tenné a szerződéses jogok és kötelezettségek rendszerét, továbbá a kártérítés oksági folyamatának kaotikumához vezetne. Megállapítást nyert, hogy:

- senki sem kényszeríthet ki jogokat olyan szerződésből, amelynek nem szerződő alanya,
- azt, aki nem szerződő fél nem terhelheti kontraktuális felelősség az adott szerződés vonatkozásában,
- továbbá a kontraktuális igényérvényesítés csak a szerződő felek között értelmezhető, harmadik személyek irányába nem terjeszthető ki.⁸

⁷ Winterbottom v. Wright 10 M&W. 109, 152 Eng. Rep. 402 (Ex. 1842), Lord Abinger, Lord Chief Baron of the Exchequer, saját fordítás.

⁸ Privity of contract, lásd: The Law Commission, *Consultation Paper*, No. 121, Privity of Contract: Contracts for the Benefit of Third Parties, 1991, London, 1. o.

Majd egy évszázadot kellett várni arra, hogy a *privity of contract* alapelvének főszabálya felülértékelésre kerüljön az angolszász szokásjogban. Korai példa az Egyesült Államok esetjogában a *privity of contract* újra gondolásának a MacPherson kontra Buick Motor Co.-ügy,⁹ amely talán a termékfelelősség, mint jogintézmény önállósulásának első és egyben egyik legjelentősebb lépcsőfokaként említhető.¹⁰ Felperes kártérítési pert indított a Buick Motor Co. autógyártó alperes ellen egy hibás kerék okozta személyi sérülés miatt. Az alapul szolgáló ügyben, jó útkörülmények mellett, a megengedett sebességgel közlekedő gépjármű kereke egyik pillanatról a másikra összerokadt és az irányíthatatlanná váló jármű egy táviróoszloppal ütközött. A gépjármű üzembentartója súlyos sérüléseket szenvedett, ezért kártérítési pert indított a gyártóval szemben, jóllehet a gépjárművet nem közvetlenül a gyártótól, hanem egy kereskedőtől vásárolta. A gyártó a hibás kereket szintén nem maga gyártotta, hanem egy további, kerekek gyártásával foglalkozó féltől vásárolta, majd ezt építette be a gépjárműbe. Kérdéssé vált az az ügyben, hogy a Buick Motor Co.-t terheli-e bármilyen kötelezettség közvetlenül McPherson irányába. Az ügyben megállapításra került, hogy a gyártó elmulasztotta a szükséges gondossági kötelezettségét a kerék megfelelő vizsgálata során, így a bíróság alperest marasztalta a hibás konstrukciók okán bekövetkező károk tekintetében.¹¹

Hasonló döntés született a szintén 1914-ben kelt Boyd kontra Coca Cola Bottling Works ügyben,¹² melyben a jogvita tárgyát az adta, hogy alperes által palackozott italba a palackozás során belekerült egy szivarcsont, amely nikotinmérgezést okozott felperesnek. Az ügy során nem került megállapításra, hogy a szivarcsont a gyártó/palackozó hanyagságának, felróható magatartásának eredményeként került az üvegbe, vagy más személy ilyen mulasztása eredményezte azt. Azt viszont kifejtette a bíróság, hogy a felperesnek nem felróható, hogy nem ellenőrizte a gyári, bontatlan csomagolásban lévő, kereskedelmi forgalomban vásárolt ital tartalmát. Az a gyártó, amely ételt, italt, gyógyszert, egyéb olyan fogyasztási cikket forgalmaz, amely potenciálisan veszélyes lehet a fogyasztókra és közegészségügyi kockázatokat rejt/rejthet magában, felelősséggel tartozik az ilyen termékkárokért abban az esetben is, ha nincs a károsult és közte konkrét szerződéses kapcsolat.¹³

A nevesített ügyekben megjelenő *privity of contract* ilyen irányú fokozatos lebontása a kötelelem jogosult köre irányába mutató jelentős nyitást eredményez.

⁹ McPherson v. Buick Motor Co. 160 A. D. 55, 145 N.Y.S. 462 (1914)

¹⁰ BERNSTEIN, ANITA: Product Liability in the United States Supreme Court: A Venture in Memory of Gary Schwartz. In *South Carolina Law Review*, Vol. 53, 1193–1222., 1196. o.

¹¹ BERNSTEIN, ANITA: The Reciprocal of MacPherson v. Buick Motor Company. In *Journal of Tort Law*, 2016, Vol. 9, 1-39., 2. o.

¹² Boyd kontra Coca Cola Bottling Works 132 Tenn. 23 (1914)

¹³ HOLDRIDGE, B. JOAN: Law of Manufacturer's Liability. In *Cleveland State Law Review*, 14, 1959, 14–47., 19.

A korábban zárt kötelmi struktúra ilyen irányú fellazulását Lábady a kötelem horizontális kinyílásának nevezi.¹⁴ A bíróságok a szerződések előnyeit kiterjesztik a fogyasztóval veszély és érdekközösségben lévő azon személyekre, akik a szolgáltatással bárminemű kapcsolatba léphetnek. E tekintetben a gyártótól elvárható annak előrelátása, hogy terméke adott esetben nem csak az azt közvetlenül megvásárló fogyasztóra, mint individuumra, hanem annak érdekkörébe tartozó fogyasztói közösségre, például a családjára (káros) hatást gyakorolhat.

A termékfelelősség angolszász jogban alakuló elveinek vizsgálata során megkezdhetetlenné válik a *Winterbottom v. Wright*-ügyben a gyártók köre emelt védőfal utolsó támkövét is végleg ledöntő, ítélet rövid tárgyalása. 1932. május 26-án a Lordok Háza által elbírált eset,¹⁵ forradalmi jelentőségével nem csupán az angolszász kártérítési jog legfontosabb döntésének tekinthető, hanem összességében a *common law* legfontosabb ítéleteként is számon tartható.¹⁶ A *Donoghue kontra Stevenson*-eset alapját az képezte, hogy Donoghue (a későbbi felperes) számára barátnője rendelt egy gyömbérsört, amelyből néhány korty elfogyasztása után, a pohárba történő kitöltés során előkerült egy oszlófélben lévő csiga. Donoghue ettől rosszul lett, majd kártérítési pert indított a sörgyár ellen, amelyet aztán meg is nyert. Az ügy esszenciáját az adta, hogy a felperes és az alperes között egyáltalán nem volt szerződéses viszony, hiszen Donoghue barátnője rendelte a sört és ő is fizetett érte. Lord Atkin az ún. *neighbour principle*¹⁷ alkalmazásával áttörte a *privity of contract* főszabályát, és mindezzel megteremtette annak a lehetőségét, hogy a fogyasztók kárigényt érvényesíthessenek a gyártókkal szemben – konkrét, a felek közötti szerződéses viszony hiányában is – a hibás termékek által okozott kárért.

¹⁴ LÁBADY TAMÁS: *Fejezetek a felelősségbiztosítás köréből*. Pécs, 1989, Szikra Nyomda, 87. o.

¹⁵ *Donoghue v Stevenson* AC 562, 583., (1932)

¹⁶ FERRARI, FRANCO: *Donoghue v. Stevenson's 60th Anniversary*. In *Annual Survey of International & Comparative Law*, Vol. 1., 1994, 81–89., 81. o.

¹⁷ Lord Atkin bíró felfogásában a gyártók és fogyasztók a kereslet-kínálat szempontjából, mint „szomszédok” egymás mellett állnak, így relációjukban megjelenik egyfajta gondossági kötelezettség a gyártó oldalán, ami a fogyasztói jogok ellentételezéseként értelmezhető. A gyártó köteles elvárható gondossággal óvnia a fogyasztót, az életét, testi épségét veszélyeztető hatásoktól (termékhiba). Amennyiben mindezt elmulasztja, felelősséggel tartozik a fogyasztóval szemben. Ebben a viszonyban a fogyasztóknak meg kell adni a lehetőséget, hogy kárigény-érvényesítéssel lépjenek fel a gyártó hibás, kárt okozó termékeivel szemben, lásd: RIJSWIJK, v. Honni: *Mabel Hanna's Justice: a contextual re-reading of Donoghue v Stevenson*. In *The Journal of Law and Social Justice*, Vol. 5, 2010, 1–26., 16. o.

3. TERMÉKFELELŐSSÉG AZ EURÓPAI UNIÓBAN

A termékfelelősség intézményéhez hasonló felelősségi alakzattal nem rendelkezett a közösségi jog az irányelv hatálybalépését megelőzően. A *common law* ilyen téren fejlett és előrehaladott esetjogához képes Európa viszonylagos lemaradottsága említhető. E lemaradottság azonban relatív, hiszen a termékfelelősséghez hasonló szabályok hiánya jószereivel a kontinentális jogrend, amerikaihoz képest jóval fejlettebb társadalombiztosítási rendszerének volt köszönhető. Mindez azt jelentette, hogy amennyiben a károsult a termékhiba következtében csak egészségkárosodást szenvedett, akkor a kár jelentős hányadát kitevő kezelési költségek, a társadalombiztosításra átháríthatók voltak.¹⁸ A kárköltségek társadalombiztosítón keresztül megtérülése lévén, kevésbé merült fel az igény, egy (másodlagos) egyéb címen is érvényesíthető kártérítési igény iránt.

Az európai termékfelelősségi szabályozás katalizátoraként hatott az ún. Thalidomid-ügy.¹⁹ Az 1950-es években az európai piacra is eljutó terhesség esetén émelygést csillapító, valamint fájdalomcsillapító és nyugtató hatású készítmény mellékhatásaként végtaghiányos, hallás, látássérült gyermekek jöttek a világra.²⁰ Az ügy rávilágított a gyógyszer/termékbiztonság terén a törvényi szabályozás szükségességére.

3.1. A *privity of contract* teljes felülírása?

Az irányelv I. cikkében nemes egyszerűséggel úgy fogalmaz, hogy a termék gyártója felel a termék hibája által okozott kárért. Hibás a termék, ha nem nyújtja az általában elvárható biztonságot, figyelemmel különösen a kiszerezésére, ésszerűen elvárható használatára, valamint a forgalomba hozatalának időpontjára (Irányelv 6. cikk). Különös jelentőséggel bír a forgalomba hozatali időpont. Egyrészt, ez jelöli a termékért viselt gyártói felelősség elévülésének kezdetét, másrészt mérvadó abból a szempontból, hogy a termék nem tekinthető hibásnak pusztán azért, mert a forgalomba hozatalát követően, egy magasabb biztonsági fokú, továbbfejlesztett

¹⁸ SURÁNYI MIKLÓS: *A termékfelelősség alapjai és kockázatai*. Budapest, 1994, Építésügyi Tájékoztatói Központ Kft., 26. o.

¹⁹ DAVIS, A. KATHERINE: An International Drug Administration: Curing Uncertainty in International Pharmaceutical Product Liability. In *Northwestern Journal of International Law and Business*, Vol. 18, Issue, 3 spring, 1998, 685-729., 715., továbbá: COOK, Trevor – DOYLE, Catherine – JABBARI, David: *Product Liability in Pharmaceuticals, Biotechnology & the Law*. London, 1991, Palgrave Macmillan, 351. o.

²⁰ TÓTH TIHAMÉR: *Fogyasztóvédelmi közjog, Egyetemi jegyzet és szöveggyűjtemény*. URL: <https://jak.ppke.hu/uploads/articles/12239/file/Fogyiközjogjegyzet%20-%20Tóth%20Tihámér.pdf> (Győr, 2021. január 12.)

termék kerül a forgalomba (Irányelv 6. cikk (2) bek.). A felelősség alapjául szolgáló, tehát az irányelv fogalomrendszerében kárnak tekinthető a károsult halála, testi sérülése vagy egészségkárosodása, továbbá a hibás termék által más dologban okozott 500 ECU²¹ értékhatár fölötti kár, ha a dolog személyes használatra és magánfogyasztásra szolgál és a károsult is erre használta (Irányelv 9. cikk). Az irányelv termék fogalmát vizsgálva, megállapítható, hogy termékfelelősségi „jogviszony” tárgya csak ingó dolog lehet. Az ingatlanok nem tartoznak bele a termékfelelősség alkalmazási körébe, ugyanakkor az az ingó dolog, amely később más dolog (például egy ingatlan) alkotórészévé válik, megőrzi termék jellegét, így továbbra is alkalmazható esetükben a termékfelelősség²² (Irányelv 2. cikk).

A kárt okozó hibás termék esetén a kárigény a termék gyártójával szemben érvényesíthető. A termék gyártójának az minősül, aki a végterméket, alapanyagot, részterméket, előállítja, továbbá az, aki magát a terméken elhelyezett nevével, védjeggyel a termék gyártójaként tünteti fel (Irányelv 3. cikk). Soklépcsős és egyben többszereplős folyamat, mire a gyártó terméke végső soron a fogyasztóhoz jut. A károsult igényérvényesítést megkönnyítvén garanciális szabályként tételezi az uniós jogalkotó, hogy a gyártó megállapításának nehézsége vagy éppen megállapíthatatlansága esetén felelő a forgalmazó ún. mögöttes felelőssége. Az irányelv 3. cikk (3) bekezdése értelmében minden szállító és importőr gyártónak tekintendő, egészen addig, amíg a károsult megkeresésére ésszerű időn belül²³ a károsult számára a gyártót meg nem jelöli. Az importőr, forgalmazó felelőssége csupán esetleges, hiszen a gyártó megjelölésével „mentesülni” tud a termékfelelősség deliktuális jogviszonyából.²⁴

Ha a termékfelelősségi szabályozás megalkotásának indokait és az irányelv céljait vizsgáljuk, akkor megállapítható, hogy a fogyasztói igényérvényesítés ezen új jogalapját megteremtő közösségi jogi jogforrás az uniós fogyasztóvédelmi szabályokkal „kéz a kézben jár”. A fogyasztók, jelen esetben termékkárosultak egyértelműen ki vannak szolgáltatva a gazdaságilag összehasonlíthatatlanul több erőforrással rendelkező gyártókkal szemben. E kiszolgáltatott helyzetet igyekszik a jogalkotó a termékfelelősségi szabályozás terén például olyan szabályokkal kompenzálni, hogy a gyártó felelősségét nem zárhatja ki és nem is korlátozhatja a fogyasztó irányába (Irányelv 12. cikk). Hasonló, a fogyasztó számára favorabilis sza-

²¹ Az Európai Valutaegység (ECU) Euró általi felváltása, 1999. január 1. óta már 500 EUR.

²² SHAPO, S. MARSHALL: Comparing Products Liability: Concepts in European and American Law. In *Cornell international Law Journal*, Vol. 26, 1993, 279–330., 281. o.

²³ E tekintetben 30 napos határidőt adott a forgalmazó számára a Tftv. (4. § (2) bek.) úgy ahogyan a jelenleg hatályos szabályozás esetében ad a Ptk. [6: 553. § (4) bek.] is.

²⁴ HAJNAL ZSOLT: A hibás termékért való felelősség rendszere és szabályai Európában. In *Debreceni Jogi Műhely*, 2018. évi (XV. évfolyam) 1–2. szám. URL: http://www.debrecenijogimuhely.hu/archivum/1_2_2018/a_hibas_termekert_valo_felelosseg_rendszere_es_szabalyai_europaban/ (Győr, 2020. december 28.)

bály, hogy az általános elévülési időnél hosszabb, a termék forgalomba hozatalától számított 10 éves időszakban állapítja meg a jogalkotó a gyártó felelősségét (Irányelv 11. cikk).

A termékfelelősség szigorú, objektív intézménye, azonban e szigort valamelyest enyhítve számos esetben lehetővé teszi a gyártó számára a mentesülést. Így többek között mentesül a gyártó, ha bizonyítja, hogy a terméket nem ő hozta forgalomba, a terméket nem üzleti célú forgalmazás céljából gyártotta vagy nem hozta forgalomba, vagy valószínűsíti, hogy a kárt okozó hiba a forgalomba hozatal időpontjában nem állt fenn vagy később keletkezett stb. (Irányelv 7. cikk a-f) pontok). A mentesülés esetei közül az e) pont érdemel kiemelés, amely véleményem szerint a termékfelelősségi szabályozás egyik legvitatottabb pontja. A nevezett mentesülési ok értelmében a gyártó abban az esetben is mentesül a termékfelelősségi kárigényérvényesítés alól, ha bizonyítja, hogy a termék általa történő forgalomba hozatalának időpontjában a hiba a tudomány és technika állása szerint nem volt felismerhető. E mentesülési esetkör párhuzamba állítható az irányelv, és egyben az európai termékfelelősségi szabályrendszer álláspontom szerint másik leginkább vitatható szabályával, mégpedig a károsulti bizonyításkényszert előíró normával. A 4. cikk értelmében a kárt, a hibát és a hiba és a kár közötti okozati összefüggést a károsultnak kell bizonyítania. Véleményem szerint a károsult szempontjából e kedvezőtlen bizonyítási szabály, valamint a tudomány és technika állása szerinti mentesülési esetre való, – óhatatlanul nagy mozgásteret engedő –, hivatkozás *ad absurdum* parttalanná teheti ez egész termékfelelősségi szabályozást. A vitatott jogszabályhelyek tekintetében feltehetjük magunkban a kérdést, hogy a termékfelelősség intézménye ténylegesen olyan fogyasztóbarát-e, mint amilyennek elsőre tűnik, vagy csupán a *privity of contract* által a gyártók köré emelt védőfal, – XX/XXI. századi, modern köntösbe burkolt –, újabb megtámasztásának eszköze.

Tekintettel a terjedelmi korlátokra a termékfelelősség, irányelvben megjelenő további szabályainak ismereteséstől eltekintek. Vizsgálódásomat a továbbiakban az irányelv egy meghatározott (a 13. cikkben) megjelenő rendelkezésre koncentrálok. Ennek keretében elemzem az irányelv európai unió jogában elfoglalt helyzetét, a tagállami harmonizáció, szempont és feltételrendszerén keresztül.

3.2. Termékfelelősségi maximumharmonizáció

Ha általánosságban az irányelvek, mint az unió másodlagos jogforrásaiból²⁵ indulunk ki, akkor az EUMSZ.²⁶ 288. cikkének (3) bekezdése világosan eligazít bennünket, hogy az, a benne foglalt elérendő célok tekintetében minden tagállamra kötelező, de a célok eléréséhez megválasztott forma és eszközök tekintetében a nemzeti hatóságoknak jelentős mozgástere van. A harmonizációs kötelezettség keretében megjelenő, gyártót terhelő, szigorú, objektív felelősségi alakzat jelentős kihívások elé állította a tagállami jogalkotókat. A közösségi jog elsőbbségét kimondó *Costa v. Enel*²⁷ és *Simmenthal-ügyek*²⁸ keretében az Európai Unió Bírósága (a továbbiakban: EuB) kifejtette, hogy a közvetlenül hatályos közösségi jog, összeütközés esetén a tagállamok belső jogával szemben elsőbbséget élvez. Az uniós jog elsőbbsége nem csupán a korábban, hanem a később keletkezett nemzeti jogszabályokkal szemben is fennáll.²⁹ Az EuB által rögzített értelmezési elv alapján a tagállami bíróságoknak úgy kell értelmezni a nemzeti jogot, hogy az európai közösségi irányelvekben tételezett szabályok érvényesülése a lehető legnagyobb mértékben biztosított legyen.³⁰ E jogszabályi és joggyakorlatbeli környezetben adhatott félreértéseknek alapot a termékfelelősségi irányelv 13. cikke, amely úgy rendelkezik, hogy „ez az irányelv nem érinti a károsultnak a szerződéses vagy szerződésen kívüli vagy egy, az ezen irányelvről szóló értesítés időpontjában fennálló különös felelősségi rendelkezések alapján fennálló igényét”. A termékfelelősségi irányelv általában fogyasztóvédelmi irányelvként van számon tartva, ezért jól látszott illeszkedni a közösségi jog, minimumharmonizációs követelményekkel rendelkező, fogyasztóvédelmi irányelveinek sorába.³¹ A fogyasztóvédelmi irányelvek csak minimumsz tenderdekert rögzítenek,³² az ún. minimumzáradékkal felhatalmazzák a tagállami jogalkotót arra, hogy a harmonizáció során, az irányelvben foglalt elvárásokhoz képest a fogyasztókra nézve kedvezőbb szabályokat fogadjanak el.³³

²⁵ OSZTOVITS ANDRÁS (szerk.): *EU-Jog*. Budapest, 2015, HVG-ORAC Lap-és Könyvkiadó Kft., 174. o.

²⁶ Az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Unió működéséről szóló szerződés egyes szerkezetbe foglalt változata 2012/C 326/01

²⁷ Case 6/64 *Costa* kontra *Enel*-ügyben 1964. július 15-én hozott ítélet.

²⁸ Case 106/77 *Amministrazione delle Finanze dello Stato* kontra *Simmenthal SpA.*-ügyben 1978. március 9-én hozott ítélet.

²⁹ KENDE TAMÁS (szerk.): *Európai közjog és politika*, 1998, Osiris Kiadó, Budapest, 346. o.

³⁰ Case 106/77 *Amministrazione delle Finanze dello Stato* kontra *Simmenthal SpA.* ügyben 1978. március 9-én hozott ítélet.

³¹ MENYHÁRD ATTILA: A Legfelsőbb Bíróság elvi határozata a termékfelelősségről. In *Magánjog és Munkajog*, 2010/1., 19–24. o.

³² MENYHÁRD ATTILA: Az Európai Unió irányelveinek implementálása és a nemzeti jogalkotás. In *Polgári Jogi Kodifikáció*, 2000/4., 24–25., 24. o.

³³ MENYHÁRD (2010): i. m.

Ez a „fogyasztóvédelmi jelleg”, valamint a 13. cikkben megjelenő, a károsultnak az irányelvről szóló értesítés időpontjában fennálló, szerződéses, szerződésen kívüli vagy valamely különös felelősségi rendszer alapján fennálló igényének érintetlensége az, amely arra a téves következtetésre vezethet, hogy a termékfelelősségi irányelv is minimumharmonizációs elvárásként értendő.³⁴

Az irányelv 13. cikkének nyomán megjelenő tagállami jogharmonizációs problematikát az EuB 2002-ben, három ugyanazon a napon közzétett ítéletében oldotta fel és egyben mutatott rá a termékfelelősség terén megkívánt tagállami maximumharmonizációs kötelezettségekre. A Bizottság kontra Franciaország ügyben az EuB közösségi jogba ütközőnek minősítette azt a tagállami intézkedést, amely az 500 eurós értékhatár alatti dologi károk esetében is lehetővé tette a termékfelelősségi alapon történő igényérvényesítést. A szabályozás kiterjesztette továbbá a szigorú termékfelelősségi szabályokat a forgalmazóra is, valamint a gyártó mentesülésének körét tovább szigorítva, egy plusz kitételrel akkor ismerte csak el, ha a gyártó minden szükséges intézkedést megtett a hibás termék által okozott károk megelőzése, illetve elkerülése érdekében.³⁵ A Bizottság kontra Görögország ügyben szintén a közösségi jogba ütközőnek minősítette az EuB azt az intézkedést, amely nem tartalmazta az 500 eurós értékhatárt.³⁶ A González Sánchez-ügyben az EuB az irányelv 13. cikkével összefüggésben azt vizsgálta, hogy a nevezett cikk nem zárja-e ki és nem korlátozza-e a károsultnak a már korábban meglévő kontraktuális vagy szerződésen kívüli felelősségi szabályok által biztosított jogait. Az alapul szolgáló esetben felperes vérátömlesztést kapott az alperesi egészségügyi intézményben majd, hepatitis C vírussal fertőződött meg. Felperes kárigényét, egy a spanyol jogban már az irányelv harmonizációját megelőzően is hatályos, objektív, felróhatóságtól független felelősségi alakzatra alapozta. Alperes vitatta a károsult helyzetét kedvezőbbé tevő jogszabály alkalmazhatóságát.³⁷ Az EuB ítéletében kifejtette, hogy a 13. cikkben megjelenő szabály valóban nem érinti a károsultnak már korábban meglévő, egyéb jogszabály által biztosított, kontraktuális vagy deliktuális felelősségi szabályok által biztosított jogait, ugyanakkor e kitétel csak a termékfelelősségi rendszertől eltérő, szavatossági vagy vétkességi alapú igényekre és a szektorális jellegű felelősségi szabályokra vonatkozik.³⁸ Az EuB tehát határozottan amellett foglalt állást, hogy az irányelv tárgyi hatályi alá tartozó esetekben az adott cikk nem teszi lehetővé, olyan felelősségi alakzatok alkalmazását, amelyek az irányelvben foglaltakhoz képest kedvezőbb feltételeket biztosítanak a károsult

³⁴ FUGLINSZKY ÁDÁM: *Kártérítési jog*. Budapest, 2015, HVG-ORAC Lap-és Könyvkiadó Kft., 589. o.

³⁵ Case 52/00 Bizottság kontra Franciaország ügyben 2002. április 25-én hozott ítélet.

³⁶ Case 154/00 Bizottság kontra Görögország ügyben 2002. április 25-én hozott ítélet.

³⁷ Case 183/00 González Sánchez-ügyben 2002. április 25-én hozott ítélet.

³⁸ Uo., továbbá: MENYHÁRD (2010): i. m. 23. o., és FUGLINSZKY: i. m. 589. o.

számára. Az EuB gyakorlatát szemlélve megállapítható, hogy a termékfelelősségi irányelv a maximumharmonizáció jegyében született, amelynek értelmében a szabályaitól való akár pozitív, akár negatív irányú eltérés a közösségi jog sérelmével járna.

Itt érdemes röviden, pár gondolat erejéig utalni a hazai terminológiára. A González Sánchez-ügy zöngéjén keresztül érdemes vizsgálni az (új) Ptk. 2014. március 15-ével hatályba lépett változásait. A Ptk. szétválasztotta a kontraktuális és deliktális felelősséget és ezzel duális felelősségi rendszert hozott létre.³⁹ A reform következtében a törvény a kontraktuális felelősséget objektív felelősségi alapra helyezte, míg a következménykárok és az elmaradt haszon tekintetében a kártérítés szempontjából bevezette az előreláthatósági korlátot (Ptk. 6: 142–143. §). A régi Ptk.-hoz⁴⁰ képest lényegi – és témánk szempontjából releváns –, változás, hogy a törvény a 6: 145. §-ában kizárja a párhuzamos kártérítési igény érvényesítésének a lehetőségét. Ellentétben a régi Ptk. keretében alkalmazottakkal,⁴¹ amennyiben a károkozás mindkét felelősségi forma alkalmazhatóságát megalapozza, akkor már nem lehet az igényérvényesítés párhuzamos eszközével élni. A *non-cumul*, vagy kumulálási tilalom értelmében ezentúl, ha a felek között szerződés van, akkor kártérítési igények érvényesítésére a felek között csak kontraktuális alapon van lehetőség, abban az esetben is, ha a károkozás illeszkedik valamelyik deliktális felelősségi tényállásba.⁴²

Számos olyan terméket⁴³ említhetünk, amelyek kis rendellenesség okán is súlyos károkat képesek előidézni, így e jellegüknel fogva beleillenek a veszélyes üzemi felelősség⁴⁴ hazai bírói gyakorlatban kimunkált alkalmazási körébe. A fentiekben hivatkozott esetek mentén egyértelműen megállapíthatjuk, hogy a két deliktális felelősségi kategória (termékfelelősség és veszélyes üzem) adott esetben bármelyikébe beleillő termékkár, uniós jog konform módon, csak termékfelelősségi alapon bírálható el. A veszélyes üzem szabályainak életre hívásával adódhat olyan eset, amikor a gyártó, a hiba tudomány és technika jelenlegi állása szerinti felismerhetetlensége okán még mentesülne, de az ellenőrzési körön belülség, vagy a károkozás okának elhárítható volta miatt már felelősséggel tartozna. Mind-

³⁹ FAZEKAS – MENYHÁRT – KÓHIDI: i. m. 159. o.

⁴⁰ 1959. évi IV. tv. a Polgári Törvénykönyvről.

⁴¹ FUGLINSZKY: i. m. 64. o.

⁴² FUGLINSZKY ÁDÁM in WELMANN GYÖRGY (szerk.): *A Ptk. magyarázata V/VI., Kötelmi jog első és második rész*, Budapest, 2018, HVG-ORAC Lap-és Könyvkiadó Kft., 366. o.

⁴³ Maradva az egészségügyi példánál, és a termékfelelősség terepében belül egyébiránt is problematikus eszközöknél, itt említhetjük többek között a különböző orvosi eszközöket, orvosi-egészségügyi berendezéseket, (autonóm) szoftver vezérelt képpalkotó diagnosztikai eszközöket. lásd bővebben: CASTLE, Grant – WARE, Anna: *Product Liability for Medical Devices*. In *The Regulatory Affairs Journal – Devices*, Jul/Aug, 2005, 217–224.

⁴⁴ Ptk. 6: 535. §

ez azonban a gyártó felelősségének elnehezítéséhez vezetne, ami egyúttal az uniós jog sérelmével járna.

Az EuB gyakorlata nem ad eligazítást arra az esetre, amikor a gyártóval közvetlenül szerződéses kapcsolatban álló félnek okoz kárt a hibás termék. Ez esetben a kontraktuális és termékfelelősségi kártérítési igény címzettje is ugyanaz. Ilyen abszurd, de előfordulható helyzetben már nem „csak” két deliktuális alakzat konkurál egymással, hanem a *non-cumul*-ben megjelenő kontraktuális főszabály és a „maximumharmonizált” termékfelelősség. Megtilthatja-e a kumulálási tilalom a termékfelelősség alkalmazását? Véleményem szerint nem. Ebben a tekintetben Fuglinszky Ádám álláspontjával⁴⁵ értek egyet, miszerint ilyen esetben a károsult választhat az igényérvényesítési jogalapok közül, de a termékfelelősségen alapuló igényérvényesítést még a *non-cumul* sem zárhatja ki automatikusan.

4. A TERMÉKFELELŐSSÉG JÖVŐJE

A termékfelelősség mint jogintézmény már több mint három évtizede biztosítja Európában, hogy a gyártók felelősséget viselnek a hibás termékeik által a fogyasztóknak okozott károkért. Megalkotásakor a termékfelelősségi irányelv korszakalkotó eszköznek számított, ugyanakkor azok a benne foglalt fogalmak, amelyek 1985-ben még egyértelműen és világosan hatottak mára valamelyest megkérdőjelezhetővé váltak. 2021 már nem 1985. Számos olyan modern technikai vívmány említhető napjainkban, amik, ha nem is feszítik szét teljesen az irányelv termék fogalmát, de mindenképpen jelentősen tágítják azt.⁴⁶

Napjaink termékei már egyre nagyobb mértékben módosíthatók, javíthatók, felújíthatók, lényegében anélkül, hogy a gyártónak mindegyikre bárminemű befolyása lenne. Továbbá a már említett szoftverek esetében, például egy esetlegesen nem a gyártó által elvégzett szoftverfrissítést követő termékkár bekövetkezése során – amelyre egyébiránt a gyártónak már semmilyen befolyása, ráhatása sincs – ki tekinthető a termék gyártójának? A termékek megújulásképesége mellett fejtörést okozhat azok egyre nagyobb – a mesterséges intelligencia lévén teret hódító – önállósága. E hatások termékfelelősségre gyakorolt fejleményei okán, gyakorta merül fel a kérdés, hogy módosításra szorul-e az európai termékfelelősségi rezsim.⁴⁷

⁴⁵ Lásd: FUGLINSZKY: i. m. 74. és 593. o

⁴⁶ Itt lehet megemlíteni például a szoftver szolgáltatásként vagy termékként való kategorizálásának dilemmáját, amelyben végül a Bizottság az utóbbi mellett foglalt állást. In KÖHIDI ÁKOS – SOMKUTAS PÉTER: Az önvezető autó szoftvere magas szintű szellemialkotás vagy kifinomult károkozó? In *In Medias Res*, 2017/2. szám, valamint FUGLINSZKY: i. m. 614. o.

⁴⁷ Lásd például: NAVAS, SUSANA: Producer Liability for AI-Based Technologies in the European Union. In *International Law Research*, Vol. 9, Number (1), 2020, 77–84. o. és RISSO, GIORGIO: Product liability and protection of EU consumers: is it time for a serious reassessment?

Az említett változások által indukált kihívásokra reagálva a Bizottság 2018-ban megkezdte a termékfelelősségi irányelv felülvizsgálatát.⁴⁸ A revízió egy több lépésű vizsgálat keretében értékeli, hogy az irányelv továbbra is eredményes-e az eredendő célok elérése tekintetében, hatékony-e, koherens-e az uniós jog szempontjából, funkcionálisan kiterjed-e a technológiai változások körére.⁴⁹ A modern technológiák által a felelősségi rendszerre gyakorolt hatások vizsgálatára a Bizottság külön, egy felelősséggel foglalkozó csoportot is felállított, hogy részleteiben feltárja e változások hatásait.⁵⁰ Valamilyen mérvű termékfelelősségi reform mindenképpen várható,⁵¹ ugyanakkor kérdéses, hogy milyen mértékben nyúl majd hozzá az európai jogalkotó a jelenleg hatályos szabályozáshoz.

Véleményem szerint az irányelv rendelkezéseinek átgondolása a XXI. század módosult termékfogalma miatt indokolt, a károsultra kedvezőtlen bizonyítási szabályok tekintetében pedig egyenesen elengedhetetlen. A termékfelelősségi bírósági esetek, pontosabban azok (elsősorban hazai) hiánya rámutat arra, hogy a jogintézmény nem hozta még meg azt az átütő eredményt, amelyet szánt neki az uniós jogalkotó. A károsulti bizonyítástéher, valamint a gyártói oldalon a hiba tudomány és technika állása szerinti felismerhetetlenségének bizonyítása nem áll arányban egymással. Ez az aránytalanság tovább tetéződik, ha belegondolunk a bizonyításhoz rendelkezésre álló szakmai és anyagi eszköztár, károsulti oldalon erősen korlátozott, gyártói oldalon pedig szinte korlátlan voltába. Álláspontom szerint a termékfelelősségi irányelv ebben a tekintetben megérett a módosításra. E módosítás szükséges ahhoz, hogy az irányelv a megalkotásának indokául szolgáló céloknak maradéktalanul eleget tehessen, azaz fogyasztóba-

In *Journal of Private International Law*, 2019, Vol. 15, No. 1., 210–233. o., valamint WILLIAMS, Adela – Fox, Tom: *European Product liability Update*. In *The International Comparative Legal Guide to: Product Liability 2019*, Global Legal Group Ltd., 17th edition, 2019, London.

⁴⁸ Evaluation of Council Directive 85/374/EEC of 25 July 1985 on the approximation of the laws, regulations and administrative provisions of the Member States concerning liability for defective products, 2018. május 7., Brussels. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52018SC0157> (Győr, 2020. december 4.)

⁴⁹ A Bizottság jelentése a Tanácsnak, az Európai Parlamentnek és az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak, a hibás termékekért való felelősségre vonatkozó tagállami törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezések közelítéséről szóló (85/374/EGK) tanácsi irányelv alkalmazásáról. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018DC0246&from=EN> (Győr, 2020. december 4.)

⁵⁰ Uo. 10. o.

⁵¹ Az EU jelenlegi jogalkotása is abba az irányba mutat, hogy nem hagyja figyelmen kívül az unió a modern kor kihívásait, hanem korszerű jogalkotással reagál azokra. Például itt nevesíthető a „hibás teljesítési irányelv” reformja: Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2019/770 irányelve (2019. május 20.) a digitális tartalom szolgáltatására és digitális szolgáltatások nyújtására irányuló szerződések egyes vonatkozásairól.

rát kárigényérvényesítési lehetőségként, biztosítsa a fogyasztók számára, a hibás termékek által okozott károk megtérülését. Kérdés, hogy valóban ezek-e a jogintézmény mögött megbújó jogpolitikai célok.

FELHASZNÁLT IRODALOM

- BERNSTEIN, ANITA: The Reciprocal of MacPherson v. Buick Motor Company. In *Journal of Tort Law*, 2016, Vol. 9, 1–39. o.
- BERNSTEIN, ANITA: Product Liability in the United States Supreme Court: A Venture in Memory of Gary Schwartz. In *South Carolina Law Review*, Vol. 53, 1193–1222. o.
- CASTLE, GRANT – WARE, ANNA: Product Liability for Medical Devices. In *The Regulatory Affairs Journal – Devices*, Jul/Aug, 2005, 217–224. o.
- COOK, TREVOR – DOYLE, CATHERINE – JABBARI, DAVID: Product Liability. In *Pharmaceuticals, Biotechnology & the Law*. London, 1991, Palgrave Macmillan
- DAVIS, A. KATHERINE: An International Drug Administration: Curing Uncertainty in International Pharmaceutical Product Liability. In *Northwestern Journal of International Law and Business*, Vol. 18, Issue, 3 spring, 1998, 685–729. o.
- FAZEKAS JUDIT: *Fogyasztóvédelmi jog*. Budapest, 2007, Complex Kiadó
- FERRARI, FRANCO: Donoghue v. Stevenson's 60th Anniversary. In *Annual Survey of International & Comparative Law*, Vol. 1., 1994, 81–89. o.
- FUGLINSZKY ÁDÁM: *Kártérítési jog*. Budapest, 2015, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft.
- HAJNAL ZSOLT: A hibás termékért való felelősség rendszere és szabályai Európában. In *Debreceni Jogi Műhely*, 2018. évi (XV. évfolyam) 1–2. szám. URL: http://www.debrecenijogimuhely.hu/archivum/1_2_2018/a_hibas_termekert_valo_felelosseg_rendszere_es_szabalyai_europaban/ (Győr, 2020. december 28.).
- HOLDRIDGE, B. JOAN: Law of Manufacturer's Liability. In *Cleveland State Law Review*, 14, 1959, 14–47. o.
- KENDE TAMÁS (szerk.): *Európai közjog és politika*. Budapest, 1998, Osiris Kiadó
- KÓHIDI ÁKOS – SOMKUTAS PÉTER: Az önvezető autó szoftvere magas szintű szellemialkotás vagy kifinomult károkozó? In *In Medias Res*, 2017/2. szám.
- LÁBADY TAMÁS: *Fejezetek a felelősségbiztosítás köréből*. Pécs, 1989, Szikra Nyomda
- RIJSWIJK, V. HONNI: Mabel Hanna's Justice: a contextual re-reading of Donoghue v Stevenson. In *The Journal of Law and Social Justice*, Vol. 5, 2010, 1–26. o.
- MENYHÁRD ATTILA: Az Európai Unió irányelveinek implementálása és a nemzeti jogalkotás. In *Polgári Jogi Kodifikáció*, 2000/4., 24–25. o.
- MENYHÁRD ATTILA: A Legfelsőbb Bíróság elvi határozata a termékfelelősségről. In *Magánjog és Munkajog*, 2010/1., 19–24. o.
- NAVAS, SUSANA: Producer Liability for AI-Based Technologies in the European Union. In *International Law Research*, Vol.9, Number (1), 2020, 77–84. o.
- OSZTOVITS ANDRÁS (szerk.): *EU-Jog*. Budapest, 2015, HVG-ORAC Lap-és Könyvkiadó Kft.
- RISSE, GIORGIO: Product liability and protection of EU consumers: is it time for a serious reassessment? In *Journal of Private International Law*, 2019, Vol. 15, No. 1., 210–233. o.

- SHAPO, S. MARSHALL: Comparing Products Liability: Concepts in European and American Law. In *Cornell international Law Journal*, Vol. 26, 1993, 279–330. o.
- SURÁNYI MIKLÓS: *A termékfelelősség alapjai és kockázatai*. Budapest, 1994, Építésügyi Tájékoztatói Központ Kft.
- SZIKORA VERONIKA (szerk.): *Magyar fogyasztóvédelmi magánjog – európai kitekintéssel*. Debrecen, 2010, Fogyasztóvédők Magyarországi Egyesülete
- TUCKER, B. RICHARD – KUHN, C. James: The Decline of the Privity Rule in Tort Liability. In *Virginia Law Review*, 1949–1950.
- WELMANN GYÖRGY (szerk.): *A Ptk. magyarázata V/VI., Kötelmi jog első és második rész*. Budapest, 2018, HVG-ORAC Lap-és Könyvkiadó Kft.
- WILLIAMS, ADELA – FOX, TOM: European Product liability Update. In *The International Comparative Legal Guide to: Product Liability 2019*, 17th edition. London, 2019, Global Legal Group Ltd.

Európai uniós dokumentumok

- Evaluation of Council Directive 85/374/EEC of 25 July 1985 on the approximation of the laws, regulations and administrative provisions of the Member States concerning liability for defective products, 2018. május 7., Brussels. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52018SC0157> (Győr, 2020. december 4.).
- A Bizottság jelentése a Tanácsnak, az Európai Parlamentnek és az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak, a hibás termékekért való felelősségre vonatkozó tagállami törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezések közelítéséről szóló (85/374/EGK) tanácsi irányelv alkalmazásáról. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018DC0246&from=EN> (Győr, 2020. december 4.).

Jogforrások

1993. évi X. törvény a termékfelelősségről.
1959. évi IV. törvény a Polgári Törvénykönyvről.
2013. évi V. törvény a Polgári Törvénykönyvről.
- 85/374/EGK A Tanács irányelve a hibás termékekért való felelősségre vonatkozó tagállami törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezések közelítéséről (1985. július 25.).
- Az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Unió működéséről szóló szerződés egy-egy szerkezetbe foglalt változata 2012/C 326/01.
- Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2019/770 irányelve (2019. május 20.) a digitális tartalom szolgáltatására és digitális szolgáltatások nyújtására irányuló szerződések egyes vonatkozásairól.

Bírósági döntések

- Winterbottom v. Wright 10 M&W. 109, 152 Eng. Rep. 402 (1842)
- McPherson v. Buick Motor Co. 160 A.D. 55, 145 N.Y.S. 462 (1914)
- Boyd kontra Coca Cola Bottling Works 132 Tenn. 23 (1914)
- Donoghue v Stevenson AC 562, 583. (1932)
- Case 6/64 Costa kontra Enel ügyben 1964. július 15-én hozott ítélet.
- Case 106/77. Amministrazione delle Finanze dello Stato kontra Simmenthal SpA. ügyben 1978. március 9-én hozott ítélet.

Case 52/00. Bizottság kontra Franciaország ügyben 2002. április 25-én hozott ítélet.

Case 183/00. González Sánchez-ügyben 2002. április 25-én hozott ítélet.

Case 154/00. Bizottság kontra Görögország ügyben 2002. április 25-én hozott ítélet.

Internetes források

TÓTH TIHAMÉR: *Fogyasztóvédelmi közjog, Egyetemi jegyzet és szöveggyűjtemény*. URL: <https://jak.ppke.hu/uploads/articles/12239/file/Fogyiközjogjegyzet%20-%20Tóth%20-Tihamér.pdf> (Győr, 2021. január 12.)

Változásban a házasságképek, avagy a házasság magánjogi fogalmának fejlődése

Ujlaki Anikó

Nemzeti Közszolgálati Egyetem
Közigazgatás-tudományi Doktori Iskola
e-mail: Ujlaki.Aniko2@uni-nke.hu

ABSZTRAKT

Vizsgálatunk tárgya a nyugati típusú állami szabályozás, ahol a családjog a szekularizált állam által meghatározott jog, nem pedig az egyes egyházak által szabályozandó terület.

A család és a házasság mást jelentett az ókorban és mást a középkorban. Mást jelentett a 19. század közepén, mást a polgárosodó világban és mást a világháborúk után, amikor is a gazdasági és demográfiai változások kikényszerítették a családról a társadalomban élő képnek és így a család jogi fogalmának megváltoztatását is.

A házasság és a partnerkapcsolatok szabályozása számos jogterületet érint. Mind társadalmi, mind jogi szempontból meghatározó a házasság mibenléte, szerepe. Tekintettel arra, hogy a házasság viselkedési normákon alapszik, így nem jogi oldalról is meghatározható a fogalom, de jelen tanulmány szempontjából szükségeszerű a vizsgálatot főként a polgári jog, ezen belül a családjog, valamint az alkotmányjog területére szűkíteni. A jogirodalmi fogalmak érintését követően pedig elengedhetetlen a házasság mint alapjogi fogalom vizsgálata.

Kulcsszavak: házasság, szekularizáció, házasságfogalom, házasságkötéshez való jog

1. BEVEZETÉS

A család és a házasság intézménye, ahogy a történelem folyamán mindvégig, úgy napjainkban is alapvető fontosságú. Számos kulturális, vallási, identitási, szociológiai, jogi és természetesen egyéni emberi történet kapcsolódott hozzá, amely jól mutatja, hogy igazán komplex társadalmi jelenségről beszélünk, ami folyamatosan formálódott és formálódik napjainkban is.

Vizsgálatunk tárgya a nyugati típusú állami szabályozás, ahol a családjog a szekularizált állam által meghatározott jog, nem pedig az egyes egyházak által szabá-

lyozandó terület. Ami a házasság jogi megítélését illeti, szükséges tisztázni, hogy a házasság a családi kapcsolatok egy meghatározó típusa.¹

A család és a házasság mást jelentett az ókorban és mást a középkorban. Mást jelentett a 19. század közepén, mást a polgárosodó világban és mást a világháborúk után, amikor is a gazdasági és demográfiai változások kikényszerítették a családról a társadalomban élő képnek és így a család jogi fogalmának megváltoztatását is.

Az 1791. évi francia alkotmány volt az első, amely a házasságot polgári szerződésként határozta meg. Eme alkotmányos deklaráció eredményeként a korábban kánonjogi intézményként meghatározható házasság – a szekularizáció hatására – kikerült az egyház fennhatósága alól, az egyházi és az állami házasságjog elvált egymástól.

Feltehető a kérdés, hogy a „házasság” kifejezés térben és időben mindig és mindenütt ugyanazt a fogalmat takarja-e? Ugyanazt jelenti-e a házasság fogalma Magyarországon, mint Hollandiában, ugyanazt jelenti-e ma, mint 200 évvel ezelőtt, ugyanazt jelenti-e egy katolikus, egy zsidó vagy egy iszlám vallású embernek? A válasz egyértelmű nem! Akkor tehát maga a szó is különböző fogalmakat takar.

2. A HÁZASSÁG FOGALMÁNAK NÉHÁNY ALAPKÉRDÉSE

2.1. Szekularizáció

Európa jelentős részén már a 9-10. századtól kezdődően erősödött az egyházi befolyás abban, hogy ki és milyen feltételekkel teszi lehetővé a házasságkötést. A tridentinai zsinaton 1563-ban kiadott Tametsi dekrétum előírta az érvényes házasságkötés formáját, amelyet az egyház színe előtt lehet megkötni.² A tridentinai forma a római katolikus vallásúakra lett kötelező,³ más vallásúakra különböző felekezeti szabályok kerültek megállapításra. Bár vannak különbségek a különböző vallási nézetek között, általánosságban elmondható, hogy a házasság egyházi értelemben alapvetően élethosszig tartó, felbonthatatlan kötelék.⁴

A polgári házasság tartós megjelenése a francia Code Civilhez köthető. A házasságról európai vonatkozásban a polgári házasságra gondolunk, tekintettel arra, hogy egyetlen európai ország sincs, amely ne tenné lehetővé a polgári házasság-

¹ MARY, ANN GLENDON: *The transformation of family law – State, law and family in the United States and Western Europe*. Chicago, 1989, The University of Chicago Press, 14. o.

² HANUY FERENC: *A jegyesség és házasságkötési forma kifejlődése a Ne Temere Decretumig* (Jogtörténeti bevezetés a Ne temere decretumhoz.). Budapest, 1912, Szent István-Társ. IV, 340. 128-129. o.

³ Uo. 154. o.

⁴ ANTOKOLSKAIA, MASHA: *Harmonisation of Family Law in Europe*. Antwerpen – Oxford, 2006, A Historical Perspective, 185. o.

kötést.⁵ Mindazonáltal az egyházak szerepét a házasság terén korántsem lehet lebecsülni. A vallás, a vallási meggyőződések tovább élnek a családjog, a házassági jog által érintett területeken,⁶ bár ezek a különböző országokban eltérően jelentkeznek.

Egyes európai országokban a polgári házasság joghatásait kifejezetten csak polgári házassággal lehet elérni, ellenben vannak olyan államok, ahol a házasságot kötő felek választhatnak a polgári ceremónia és az egyházi szertartás között. Ez utóbbi ún. fakultatív polgári házasságot⁷ jelent, az ezt alkalmazó országok vannak többségben. Ez annyit jelent, hogy a házasulandó felek választhatnak a két ceremóniai között, de a kialakított rendszer alapján mindkét esetben beállnak a polgári házasság joghatásai. Ahol csak a polgári házasságkötés lehetséges, ott nem egységes az álláspont az egyházi házasság megkötésének lehetséges időpontját tekintve: számos ország például tilalmazza⁸ azt, hogy a polgári házasságkötés előtt kerüljön sor az egyházi szertartásra.⁹ Franciaországban például a polgári és az egyházi házasságkötés között tett éles különbség egyben az állam és az egyház elválasztásának markáns jele is.¹⁰

A házassági jog tehát Európában alapvetően szekuláris jellegűvé vált,¹¹ az állam – jogi eszközei révén – egyre nagyobb szerepet nyert, de a házasság „*ideológiai jellegű megközelítése nem tűnt el, sőt, a különböző országokban eltérő erővel és módon jelentkezik.*”¹²

2.2. Az azonos nemű személyek házasságkötése

A házasság hagyományos, azaz férfi és nő párkapcsolata szerinti megközelítése ma már nem egyedülálló. Az azonos nemű partnerek párkapcsolata hosszú évszázadokig nem csupán nem volt elfogadott, hanem kifejezetten kriminalizált jelenségként tekintettek rá, mint ahogy magára a homoszexuális nemi identitásra is.

⁵ Uo. 301. o.

⁶ ÖRÜCÜ, ESIN: Introduction to the Place of Religion in Family law: A Comarative Search. In Örücü, Esin – Mair, Jane (eds): The Place of Religion in Family law: A Comarative Search. Cambridge – 2011, Antwerpen- Portland, 3. o.

⁷ A fakultatív polgári házasság kifejezést használja WEISS EMILIA: *Családjogi alapismeretek*, 2004, Rejtjel, Budapest, 14. o.

⁸ Így Belgium, Svájc, Hollandia, ANTAKOLSKAIA: i. m. 303. o.

⁹ SZEIBERT ORSOLYA: *A családjogi harmonizáció kérdései és lehetőségei Európában*, 2014, HVG-ORAC Lap-és Könyvkiadó Kft., Budapest, 37. o.

¹⁰ ANTAKOLSKAIA: i. m. 303. o.

¹¹ Uo. 299. o.

¹² SZEIBERT ORSOLYA: i. m. 38. o.

Mindezt jól szemlélteti, hogy a WHO csupán 1990. május 17-én vette le a homoszexualitást a betegségek listájáról.¹³

Az azonos nemű partnerek házasságának kérdése az elmúlt 20 évben heves vitát váltott ki a világ számos országában. Jó néhány európai országban az azonos neműek bejegyzett élettársi kapcsolatán túlmenően az azonos neműek házasságát is lehetővé tették. Először 2001-ben Hollandiában engedélyezték az azonos neműek számára a házasságkötést, mely lassú, de szerteágazó növekedést indított el nemcsak Európában, hanem az Európán kívüli országokban is.¹⁴ A változás meglehetősen gyorsan elindult, és ahogyan Agell a 2000-es évek elején igen visszafogott szemszögből és kritikusan jellemzi ezt a folyamatot: „megdőbbentően rövid idő alatt került sor változásra”.¹⁵

Az azonos neműek párkapcsolatán alapuló család intézményesítése eltérő az egyes európai országokban, abban a tekintetben is, hogy az azonos nemű párok a házaspárokhoz képest azonos vagy kevesebb joggal és kötelezettségekkel rendelkeznek-e. Ma a következő uniós országok engedélyezik az azonos nemű párok házasságkötését: Hollandia, Belgium, Spanyolország, Svédország, Portugália, Dánia, Franciaország, Írország, Luxemburg, Finnország, Málta, Németország és Ausztria. Ami pedig az Amerikai Egyesült Államokat illeti, az USA Legfelsőbb Bírósága 2015 nyarán hozott döntésével az egész USA-ban legalizálta az azonos neműek házasságkötését.

3. A HÁZASSÁG JOGI FOGALMA

3.1. A házasság magánjogi fogalma

3.1.1. A házasságfogalom fejlődése

A házasság jogi koncepciója igen nagy változáson ment át és ma sem tekinthető egységesnek. A közösségi karaktertől eltávolodva megváltozik a szabályozási tartalom és mód, sőt a szabályozási kör is. Megeshet például, hogy valaki olyan házasságot kötött, melyre a vétkességi bontójog szabályai vonatkoztak és a házasság fennállása alatt megváltoztak a bontással kapcsolatos szabályok.¹⁶

¹³ Ennek állít emléket minden évben a Nemzetközi Homofóbia-ellenes Világnap, az IDAHO.

¹⁴ CSERBÁNÉ DR. NAGY ANDREA: *A házassági jog kodifikációi*. Miskolc, 2012, PhD-értekezés, 23–24. o.

¹⁵ SZEIBERT: i. m. 41. o.

¹⁶ MOLNÁR SAROLTA JUDIT: *A házasság intézményének perspektívái a köteleket, a tartalmat és az alanyi kört érő kihívások tükrében*. Budapest, 2017, Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Doktori Iskola, PhD-értekezés, 14. o.

A családra vonatkozó jogi szabályozás gyökeresen változott meg a 20. század során, és ez a változás napjainkban is alapvetően formálja a családot. Egyfelől a büntetőjogi normák száma visszaszorult, némely korábban erkölcsstelennek ítélt magatartás a magánélet körébe tartozik, így az állam tartózkodik szabályozásuktól, illetve különösen a házassági hűtlenségre vonatkozó szabályok mutatnak ambivalenciát, mivel a magatartás továbbra is jogellenes, de a jog ezt már nem büntető szankcióval kívánja kikényszeríteni. Sokkal hatékonyabbnak tűnik például családpolitikai támogatással, adókedvezményekkel, szociális háló biztonságával ösztönözni a házasságokat.¹⁷

Természetesen európai összevetésben is sok különbséget találunk a házasság szabályozásával kapcsolatban, és úgy tűnik, ez a sokféleség tovább bomlik például a partnerkapcsolatok terén tapasztalható kínálatbővülés miatt is.¹⁸ Mindezen opciók egy-egy rendszerben való megjelenése is sok különbséget hordoz és nagyon eltérő képet mutat az elérhető partnerkapcsolatok terén, valamint alapvetően befolyásolja a házasság helyét az adott rendszerben. További következmény lehet, hogy a házasságon kívüli partnerkapcsolatokat a jogalkotó – és hazánkban a jogalkalmazó is – intézményesíti, közelebb viszi a házassághoz, ami feszültséget szül a rendszerben, mivel ellentétes lehet a felek szándékaival, az individuális, szerződéses jelleggel. Másrészt megjelennek a tradicionális házasság megőrzésére irányuló kezdeményezések és akár több típusú házasság is köthetővé válhat.¹⁹

Az Európai Unió számos államában az egyházi házasságkötésnek polgári jogi joghatása van.²⁰ A polgári házasság először a 16. században vált lehetővé olyan országokban – például Hollandiában –, ahol több felekezet volt, hogy így semleges módon lehessen házasságot kötni.²¹ A szekularizáció, vagyis az állam és az egyház elválasztása a francia forradalom után nyert teret, így a civil házasságkötés is ekkor kezdett elterjedni. Magyarországon az 1894. évi a házassági jogról szóló XXXI. törvénycikk²² bevezette a kötelező polgári házasságot. Ezzel szemben azokban az államokban, ahol a katolikus egyház történetileg jelentős, ott később, a 20. század során vált lehetővé a civil házasság, aminek az egyházi érvénytelenítés körében is különös jelentősége volt, mivel a bontás nem volt elérhető. Azonban manapság is

¹⁷ WILLIAM N. ESKRIDGE JR.: *Family Law Pluralism: The Guided Choice Regime of Menus, Default Rules, and Override Rules*. 2012, Georgetown Law Journal, vol. 100., issue 6, 1924.

¹⁸ SCHANDA BALÁZS: *A jog lehetőségei a házasság védelmére*. Budapest, 2012/2, Iustum Aequum Salutare, 85. o.

¹⁹ MOLNÁR: i. m. 17–18. o.

²⁰ Például Ciprus, Dánia, Észtország, Finnország, Görögország, Írország, Olaszország, Litvánia, Lettország, Svédország, Lengyelország, Horvátország, Szlovákia, Portugália, Spanyolország.

²¹ SZUROMI SZABOLCS – FERENCZY RITA: *Újabb szempontok az államilag elismert egyházi házasság kérdéséhez*, Budapest, 2011/6. Jogtudományi Közlöny, 332. o.

²² 1894. évi XXXI. törvénycikk a házassági jogról.

fűződhet érdek a házasság, a felek kívánsága szerinti, egyházi megkötésének civiljogi joghatásokat kiváltó elismeréséhez, a házasságkötésre való alapjog, valamint a világnézet szabad megvallásának alapjoga együttes gyakorlásához, vagyis a fakultatív polgári házasság rendszeréhez.

Számos kérdést vet fel a vallási tekintetben is színes Európánkban a házasság intézményének helyzete, amelyből csak egy az egyházi házasságé.²³

3.1.2. A házasság jogirodalmi fogalma

Jogirodalmi szempontból sem találhatunk egyetemes, időben és térben is egységesen meghatározott házasságfogalmat, mivel folyamatosan változó fogalomról beszélünk, hiszen a házasságról alkotott társadalmi, kulturális, jogi felfogás is különböző és formálódó az egyes földrészekben még napjainkban is. Magától értetődő, hogy így nem lehet egységes a házasság lényegéről alkotott felfogás sem, különös tekintettel például az Európát is egyre inkább érintő migráció (tartózkodás vagy munkavállalás) miatt az iszlám országokból érkező személyek és családtagjaik házasságfelfogására, amely például az elfogadott többnejűségből ered.

A házasság fogalmának meghatározására tehát a jogirodalomban sem alakult ki egységes álláspont, a fogalom körét egyes szerzők tágabban, mások szűkebben határozzák meg. Az eltérések oka lehet a napjainkban is zajló nemzetközi és hazai jogalkotási tendenciák, a jogilag szabályozott társkapcsolatok terén bekövetkezett változások, továbbá visszavezethető arra, hogy mi a védett érték pontosan, milyen házasságot véd az alkotmányos berendezkedés, illetve az akaratszabadság kihangsúlyozására. Az egyik fő kérdés lehet, hogy mi a házasság lényege, meddig beszélhetünk házasságról, mely elemek megváltoztatásával veszíti el eredeti értelmét. A megjelenő új párkapcsolati formák újrastrukturálják a szabályozott területet, így vizsgálható, milyen hatást gyakorol a házasságra a jogilag elismert más párkapcsolatok szabályozása, van-e párkapcsolati túlkínálat, és mik ennek a következményei, például beszélhetünk-e a házasság „inflációjáról”.²⁴

A Jogi Lexikon meghatározása szerint „a házasság a monogámia elvét követő társadalmakban [...] egy férfi és egy nő között a törvényben meghatározott alakszerűségeknek megfelelően létrejött kötelék, amely rendszerint tartós életközösség létesítésére és családalapításra irányul.” A hazai és az európai jogalkotásban a házasság fogalma az elmúlt évtizedekben jelentős változáson ment keresztül, az egyes országok tendenciái mégis eltérőek.

Nizsalovszky szerint, aki jogi oldalról nagyon óvatosan közelíti meg a fogalmat: a házasság férfi és nő közötti, a család társadalmi egységének középpontját alkotó

²³ MOLNÁR: i. m. 26. o.

²⁴ MOLNÁR: i. m. 8. o.

vagy legalább a család egységén belül álló tartós kapcsolat, amely társadalmilag megengedett.²⁵

A normatív szabályozásra összpontosító elemeket emel ki Szeibert Orsolya, aki szerint „a házasság férfi és nő közötti szabad szövetség, amely jogszabály által meghatározott módon jön létre, s amelyhez a jogszabály által megjelölt jogok és kötelezettségek kapcsolódnak.”²⁶ Meglátásom szerint, ez a meghatározás éppúgy ráillik a jogilag szabályozott élettársi kapcsolatra is, ezért ma már nem alkalmas a házasság fogalmának meghatározására.

SZMODIS JENŐ kiemeli, hogy a házasság jogi definíciójának kérdése elhatárolható az azonos nemű párok jogi helyzetének méltányos szabályozásától. Kifejti továbbá, hogy „az elmúlt évtizedekben a két különböző kérdés konzekvens módon összemosva jelent meg a politikai és ideológiai diskurzusban, ugyancsak arra mutat, hogy a probléma felvetése inkább kötődik a kulturális marxizmus ideológiai eszköztárához, mint az érintettek érdekérvényesítéséhez, méltányolható társadalmi törekvéseihez.”²⁷

Nem egyértelmű annak megítélése, hogy a házasságkötés szabadsága kiterjed-e a házasság felbontásának szabadságára is. DRINÓCZI és ZELLER szerint a házasságkötés szabadsága az újraházasodás szabadságára is kiterjed, így implicite a „válás szabadságára” is.²⁸ Más megközelítés szerint a házasság intézménye az, ami alkotmányosan védett, a házasság védelemből pedig nem vezethető le a házasság megszüntetése. Ezért a házasság felbontása csak az önrendelkezési jog alapján lehetséges.²⁹

Láthattuk, hogy a „házasság” kifejezés térben és időben nem ugyanazt a fogalmat takarja. A házasság egyrészt függvénye a társadalmi struktúrának, másrészt, mivel „önálló életet” él egyúttal befolyásolja is azt.

²⁵ NIZSALOVSKY ENDRE: *A család jogi rendjének alapjai*. Budapest, 1963, Akadémiai, 22–23. o.

²⁶ SCHANDA BALÁZS: *A házasság intézményének védelme a magyar alkotmányjogban*. Budapest, 2008/3, *Iustum Aequum Salutare* IV, 68. o.

²⁷ SZMODIS JENŐ: A család- és házasságfogalom evolúciós és kulturális meghatározottságai, továbbá jogi szabályozásának főbb irányai. In *JURA*, Budapest, 2018/1, 24. évfolyam, 170. o.

²⁸ DRINÓCZI TÍMEA – ZELLER JUDIT: A házasság és a család alkotmányjogi helyzete. In *JURA*, Budapest, 2006, 1. sz., 76. o.

²⁹ CSINK LÓRÁNT – SCHANDA BALÁZS: „15. § [Házasság és család]”. In JAKAB ANDRÁS (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja*. Budapest, 2009, Századvég, 498. o.

3.2. Házasságfogalom a nemzetközi alapjogi szövegekben

Az Egyesült Nemzetek Szervezete Alapokmányának és az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatának (EJENY)³⁰ elfogadásával az emberi jogok védelme már nem kizárólagosan az államok belső joghatósága alá tartozik, hanem egyetemes szintre emelkedett.³¹

A házasságkötéshez való jogról és a családról az EJENY 16. cikkelye a következőképp rendelkezik:

„(1) Mind a férfinak, mind a nőnek a házasságra érett kor elérésétől kezdve joga van fajon, nemzetiségen vagy valláson alapuló korlátozás nélkül házasságot kötni és családot alapítani. A házasság tekintetében a férfinak és a nőnek mind a házasság tartama alatt, mind a házasság felbontása tekintetében egyenlő jogai vannak.

(2) Házasságot csak a jövőendő házastársak szabad és teljes beleegyezésével lehet kötni.

(3) A család a társadalom természetes és alapvető alkotó eleme és joga van a társadalom, valamint az állam védelmére.”

Az ENSZ által elfogadott Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának 23. cikke is összekapcsolja a család és a házasság védelmét:

„(1) A család a társadalom természetes és alapvető egysége, és joga van a társadalom és az állam védelmére.

(2) A házasságkötésre alkalmas korban levő férfiak és nők házasságkötési és családalapítási jogát el kell ismerni.

(3) Házasságot csak a házasulandók szabad és teljes beleegyezése alapján lehet kötni.

(4) Az Egyezségokmányban részes államok megfelelő lépéseket tesznek annak biztosítására, hogy a házaspár jogai és kötelességei a házasság fennállása alatt és felbontása esetén egyenlőek legyenek. A házasság felbontása esetén rendelkezni kell a gyermekek szükséges védelméről.”

Az Emberi Jogok Európai Egyezménye³² (EJEE) megalkotását az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata inspirálta, mely az egyik legjelentősebb megállapodás Európában. Az EJEE-t 1950-ben fogadta el (1953-ban lépett hatályba) az Európa

³⁰ A nyilatkozatot a második világháború borzalmai ihlették, amelyet az ENSZ Közgyűlése 1948. december 10-én fogadott el és hirdetett ki.

³¹ KISS BARNABÁS: *Emberi jogok védelme*, 2014, Szegedi Tudományegyetem Közérthetőségi Szócikk Adatbázis. URL: <https://u-szeged.hu/efop362-00007/minden-szocikk/emberi-jogok-vedelme> (Budapest, 2021. március 29.)

³² Az Európa Tanács 1950. november 4-én fogadta el (1953-ban lépett hatályba). Magyarország „legelső rendszerváltó államként” 1990. november 6-án megerősítette, ratifikáció + hatálybalépés időpontja: 1992. november 5.

Tanács,³³ amely 47 tagországból áll. Létrehozásának célja az volt, hogy erősítse az emberi jogokat, és előmozdítsa a demokráciát, valamint a jogállamiságot.

Az EJEE 12. cikke a házasságkötéshez való jogot megállapítva kimondja: „A házasságkötési korhatárt elért férfiaknak és nőknek joguk van a házasságkötésre és a családalapításra, az e jog gyakorlását szabályozó hazai törvények szerint.” A Hetedik Kiegészítő Jegyzőkönyv (1984) 5. cikke a házastársak egyenjogúságáról szól: „A házastársaknak polgári jogi vonatkozásokban egyenlő jogaik vannak és felelősségük is egyenlő egymás közötti, valamint a gyermekeikkel való kapcsolataikban a házasság tekintetében, annak tartama alatt és felbontása esetében. Ez a Cikk nem gátolja az államokat abban, hogy a gyermekek érdekében szükséges intézkedéseket tegyenek.”

Az Európai Unió Alapjogi Chartáját (EU Alapjogi Charta vagy Charta), amely része az Európai Unió működéséről szóló szerződésnek (EMUSz.), a Parlament, a Tanács és a Bizottság 2000-ben, Nizzában hirdette ki ünnepélyes keretek között. A módosítást követően 2007-ben újra kihirdették. A kihirdetés azonban nem tette jogilag kötelező erejűvé, a 2004-ben aláírt európai alkotmánytervezet elfogadása ruházta volna fel kötelező erővel. A ratifikációs folyamat bukása miatt azonban a Charta a Lisszaboni Szerződés elfogadásáig csupán az alapvető jogokról szóló nyilatkozat maradt. A Charta 2009. december 1. óta jogilag kötelező erejű, a Szerződéssel egyenértékű rangra emelkedett. Az Európai Unióról szóló szerződés 6. cikkének (1) bekezdése kijelenti, hogy „az Unió elismeri az Európai Unió Alapjogi Chartájának [...] szövegében foglalt jogokat, szabadságokat és elveket; e Charta ugyanolyan jogi kötőerővel bír, mint a Szerződések”. Ezért a Charta az elsődleges uniós joganyag részét képezi; ily módon a másodlagos uniós joganyag és a nemzeti intézkedések megfelelősége vizsgálatának egyik szempontjává vált. A dokumentum jogi kikényszeríthetősége tehát nagyot emelkedett, és az új Szerződés pontosan meghatározza ennek alkalmazási területét is.³⁴

A Charta 9. cikke az EJEE 12. cikkén alapul, amely a következőképpen szól: „A házasságkötéshez és a családalapításhoz való jogot az e jogok gyakorlását szabályozó nemzeti törvények szerint biztosítani kell.” A Charta vonatkozó magyarázata szerint, ezen cikk szövegezése korszerűsítésre került annak érdekében, hogy azonos esetek is a hatálya alá tartozzanak, amikor a nemzeti jogszabályok a házasságon

³³ Nem azonosítható az Európai Unió Tanácsával és az Európai Tanáccsal, mivel nem EU-s intézmény. Az Európa Tanács kormányközi együttműködés keretében jött létre, a II. világháborút követően, amikor is 1949. május 5-én, Londonban 10 állam aláírta a Londoni Szerződést. Alakuló ülését Strasbourgban tartotta 1949. augusztus 10-én.

³⁴ GOMBOS KATALIN: Az Európai Unió alapjogvédelmi rendszere, különös tekintettel az Alapjogi Chartára. In ANTAL TAMÁS – PAPP TEKLA (szerk.): *Az alapjogvédelem nemzeti, nemzetközi és jogösszehasonlító aspektusai*. 2013, A Magyar Tudományos Akadémia Szegedi Akadémiai Bizottsága Jogi Szakbizottságának Gazdasági Jogi Munkacsoportja és a Europe-Direct Szeged tudományos előadói ülése, Szeged, Pólay Elemér Alapítvány, 23–39. o.

kívül más útját is elfogadják a családalapításnak. E cikk nem tiltja és nem is biztosítja a házassági státus megadását két azonos nemű személy egyesülésének. E jog tehát hasonló az EJEE által biztosított joghoz, ugyanakkor alkalmazási köre tágabb lehet, amennyiben a nemzeti jogszabályok így rendelkeznek.³⁵

E cikk értelmében, tehát a házasságkötéshez való jogot tiszteletben kell tartani, ez azonban annyit jelent, hogy az ezt szabályozó tagállami törvények szerint biztosítani kell. Az uniós jog sem a család, sem a házasság fogalmát nem határozza meg, s a házasságkötéshez való jog kapcsán a Charta nem szól arról, hogy a házasság alatt csupán a különeműiek közötti házasságot kell érteni, vagy az azonos nemű partnerek partnerkapcsolatát is – ez utóbbit nem tiltja, de a lehetőséget sem nyilatkoztatja ki. Ebben a körben a tagállamok széles körű mérlegelési joggal rendelkeznek.³⁶

3.3. Házasságfogalom hazai kontextusban

3.3.1. Alapelvek a Családjogi Könyvben

A családi jognak a polgári törvénykönyvbe való iktatása változásokat hozott az alapelvek vonatkozásában is. Egyrészt azzal, hogy a Családjogi Könyv nem ismétli meg a polgári jog azon alapelveit, melyeket az Első könyv tartalmaz, mint például a jóhiszeműség és tisztesség, joggal való visszaélés tilalma, saját felróható magatartásra való hivatkozás tilalma, továbbá nem rögzíti a családjog alkotmányos alapelveit sem. Elengedhetetlen viszont a Családjogi Könyv élén azon alapelvek megfogalmazása, melyek kifejezésre juttatják a családi viszonyok elsődlegességét.³⁷

Az Alkotmány helyett hatályba lépett Alaptörvény a házasság alkotmányos védelme mellett külön sarkalatos törvényre bízta a családok védelme elvének fenntartását. Mindemellett tekintettel arra, hogy az új Polgári Törvénykönyvet annak megalkotói a jogforrás hierarchiában közvetlenül az Alkotmány helyébe lépett Alaptörvény alá helyezték, minden más jogszabályt megelőzően, így logikusnak tűnik és érthetővé válik a házasság és a család törvényi védelmének ismételt, egy-egy kimondása.³⁸

³⁵ *Helping to make fundamental rights a reality for everyone in the European Union*. URL: <https://fra.europa.eu/hu/charterpedia/article/9-hazassagkoteshez-es-csaladalapitashoz-valo-jog> (Budapest, 2021. március 12.)

³⁶ SZEIBERT: i. m. 15–37–53., 20–21. o.

³⁷ KÖRÖS ANDRÁS: *A családjog jövője*. Budapest, 2009. március 1., Családi Jog

³⁸ Erről lásd bővebben VÉKÁS LAJOS: *Szakértői Javaslat az új Polgári Törvénykönyv tervezetéről*. Budapest, 2008, Complex Kiadó Jogi és Üzleti Tartalomszolgáltató Kft., 59. o.

3.3.2. Alkotmányos védelem az Alaptörvényt megelőzően

Hazánkban a törvényhozó (a polgári házasság bevezetésével) a házassági jogot a házassági jogról szóló 1894. évi XXXI. törvénycikkkel teljes egészében a polgári jog részévé tette, létrehozva az állami anyakönyvezést. A jogegyenlőség elve alapján, az állam lehetőséget biztosított állampolgárainak arra, hogy a jogi normáknak való megfelelés után szabadon tölthessék be vallásuk előírásait. Ezen jogszabály megalkotását másfél évszázados küzdelem előzte meg.

Az Alaptörvényt megelőzően az Alkotmány 15. §-a a következőképp rendelkezett „[a] Magyar Köztársaság védi a házasság és a család intézményét.” A házasság és a család intézményének védelme már az Alkotmány 1949-es szövegében is szerepelt, azaz a rendelkezés tartalmilag változatlan volt 1949-től az Alaptörvény hatálybalépéséig (kivéve, hogy a „Népköztársaság” elnevezés módosult „Köztársaság”-ra).

A házasság és a család intézményének támogatása az Alkotmányban állami kötelezettségként fogalmazódott meg. A rendszerváltozást követő években a védelem új tartalmat kapott, jórészt az Alkotmánybíróság jogfejlesztő gyakorlatának köszönhetően. „A házasság intézményének védelme nem a konkrét házasságok védelmének – így a válások megakadályozásának – állami kötelezettségét jelenti, azonban a házasságok jogi és tényleges stabilitása alkotmányjogi érték, így az állam szempontjából a konkrét házasságok stabilitása sem közömbös.” Az Alkotmány 15. §-a csak az intézményvédelmet nevesítette, de az Alkotmánybíróság már egy korai határozatában³⁹ rámutatott, hogy „[a] házasságra és a családra vonatkozó szabályok – az Alkotmány 8. § (2) bekezdése értelmében alapvető jogokra és köteleességekre vonatkoznak.”⁴⁰

*A házasság intézményének alkotmányos, alaptörvényi védelme okán alapjogként elismert a házasságkötéshez való jog. Hazai viszonylatban a házasságkötéshez való jog kizárólag a különmemű párokat illeti meg, mivel az AB értelmezésében a házastársak különmeműsége a házasság fogalmi eleme. Az önrendelkezési jogból ugyanakkor nem csupán a házasságkötéshez való jog vezethető le, hanem az élettársi kapcsolat létesítése is szorosan e joghoz kötődik.*⁴¹

3.3.3. A család és a házasság védelme az Alaptörvényben

A hazai jogalkotás elsőként 2011-ben tett kísérletet a „család” jogi fogalmának meghatározására. A Csvt. 7. §-a szerint „A család a természetes személyek érzelmi

³⁹ 4/1990. (III. 4.) AB határozat, ABH 1990, 28, 31. o.

⁴⁰ SCHANDA BALÁZS: Házasság és család az alkotmányjogban. In CSINK LÓRÁNT – SCHANDA BALÁZS – VARGA ZS. ANDRÁS (szerk.): *A magyar közjog alapintézményei*. Budapest, 2020, Pázmány Press, 681–685. o.

⁴¹ 154/2008. (XII. 17.) AB határozat, ABH 2008, 1203, 1214. Megerősítette a 43/2012. (XII. 20.) AB-határozat, Indokolás [28]

és gazdasági közösségét megvalósító olyan kapcsolatrendszer, amelynek alapja egy férfi és egy nő házassága vagy egyenes ági rokoni kapcsolat vagy a családba fogadó gyámság. Egyenes ági rokoni kapcsolat leszármazással vagy örökbefogadással jön létre.” Ezen törvényi fogalmat az Alkotmánybíróság – az alapvető jogok biztosának kezdeményezésére – a 43/2012. (XII. 20.) AB-határozatával megsemmisítette, arra hivatkozással, hogy a Csvt. a család fogalmát túl szűkre szabta.

Láthattuk, hogy a legtöbb európai alkotmányhoz hasonlóan, amelyek általában alapértékként védik a házasságot és a családot, az 1949-es Alkotmányban is megtalálható volt az ún. alkotmányos értékek között az említett két fogalom. Az Alaptörvény azonban ennél hangsúlyosabb szerepet kívánt szánni e két tradicionális társadalmi formának. Már 2012-es hatálybalépésekor kiemelt védelmet biztosított a házasságnak az L) cikkben, amely mint érték megjelent a Nemzeti hitvallásban.

Az Alaptörvény negyedik módosítása a családot és a házasságot védendő értéké nyilvánító L) cikket azzal egészítette ki, hogy kimondta, a „*családi kapcsolat alapja a házasság, illetve a szülő-gyermek viszony*”. Jól látható, hogy az Alaptörvény csak a házassági együttélési formát részesíti alkotmányos védelemben.

Az Országgyűlés ezzel a módosítással figyelmen kívül hagyta az Alkotmánybíróság több határozatában megjelent érvelését, mely szerint az állam családvédelmi kötelezettsége a szociológiai értelemben vett családi életre is kiterjed, s nincs tekintettel az európai tendenciákra sem. Figyelmen kívül hagyta továbbá azokat a társadalmi változásokat, amelyek az elmúlt évtizedekben lezajlottak, s melynek eredményeként a gyermekek közel fele házasságon kívül, többnyire élettársi kapcsolatból származik.⁴²

Más együttélési formák is visszavezethetők az Alaptörvényben védett alapjogra, így az élettársi kapcsolat, valamint a bejegyzett élettársi kapcsolat a természetes személyek emberi méltóság védelméhez való jogból levezett önrendelkezési jogon, a személyiség szabad kibontakoztatásának jogán alapul. Az azonos nemű párok is igényt tarthatnak a tartós együttélésükben rejlő értékek állami, jogalkotói elismerésére, hiszen ezen joguk az emberi méltóság védelméhez fűződő önrendelkezési és a személyiség szabad kibontakoztatásához való jogukon alapul. A bejegyzett élettársi kapcsolat a törvény (de nem az Alkotmány, illetve az Alaptörvény) által elismert együttélési forma, az erre létrehozott jogintézmény tartalma az alapjogok gyakorlásához mérten (szükségesség/arányosság) tekinthető alkotmányosnak. A bejegyzett élettársi kapcsolatot nem a családalapítás lehetőségére tekintettel védi a törvényalkotó.⁴³

⁴² KAPITÁNY BALÁZS – SPÉDER ZSOLT: *Gyermekvállalás*. Budapest, 2012, Demográfiai portré, 31. o.

⁴³ *A házasság és család védelme*. URL: http://projektjeink.birosag.hu/sites/default/files/alkotmányok/e-learning/alaptorveny_birok/at_alapvetes/lecke4_lap1.html (Budapest, 2021. január 15.)

A parlament 2020 decemberében 134 szavazattal 45 ellenében és 5 tartózkodás mellett elfogadta az Alaptörvény kilencedik módosítását. Az Országgyűlés ezzel a módosításával a legmagasabb szintű jogi normába foglaltan rögzítette, hogy a házasság intézménye egy férfi és egy nő között, önkéntes elhatározás alapján létrejött életközösség, valamint a család a nemzet fennmaradásának alapja. A családi kapcsolat alapja a házasság, illetve a szülő-gyermek viszony, továbbá rögzítette, hogy az anya nő, az apa pedig férfi. Ez a módosítás, bár szembemegy az „új európai trendekkel”, ugyanakkor bizonyos szempontból – például az alapvetően keresztény kultúrkörből adódó és elsősorban egy férfi és egy nő kapcsolatán alapuló családmódellemel főszabályára tekintettel – védhető is.

4. ZÁRÓGONDOLATOK

Mint hogy az ember mintakövető lény, természetesen nem maradhattak hatás nélkül azok a törekvések, amelyek a házasság fogalmának dekonstruálására, átértelmezésére irányultak. Ez többek között szükségképpen hatott a demográfiai folyamatokra, valamint éppúgy befolyással volt a gazdaság alakulására is. A házasság és a család tekintetében a kulturális tényezőkön túl mély biológiai meghatározottságok is szerepet játszanak. Ebből következik, hogy a házasság jogi fogalmának számos országban történt újradefiniálása ellenére sem mehetett végbe a közgondolkodás teljes átalakulása.

Szükséges kihangsúlyozni, hogy a házasság jogi definíciójának kérdése elhatárolható az azonos nemű párok jogi helyzetének szabályozásától. Azt, hogy a házasság érték – mind társadalmi, mind egyéni szempontból – nem csupán nemzetközi egyezményekben való alapjogi elismertsége, hanem alkotmányos értékként való megjelenése, állam általi elismerése is alátámasztja. Mindezek ellenére a házasságot sokrétű kihívások érik, az okok és az okozatok viszonyának teljes feltérképezése azonban azok egymásra gyakorolt hatása miatt hatalmas vállalkozás lenne, és ez nem csupán a jogtudomány feladata. A jog szempontjából az látszik kirajzolódni, hogy amennyiben a házasság fogalma dogmatikailag nem megfelelően tisztázott, a házasság újraértelmezése elkerülhetetlen.

A „házasság” fogalma a gyakorlatban az elmúlt évtizedben jelentős változáson ment keresztül. Láthattuk, hogy az időközben bekövetkezett szemléletváltozásra tekintettel – az elmúlt 20 évben – néhány országban elfogadták az azonos neműek házasságkötését is, amely kihívást jelent a házasság fogalmára nézve. A házasság – amúgy sem egységes – fogalmát további gyengítik az egyre növekvő számú „új családmódellek” (pl. egyszülős család, mozaik család, élettársi kapcsolatok).

Ahogy MOLNÁR SAROLTA JUDIT is kifejti, érdekes jogalkotási ellenmozgás figyelhető meg a nemzetközi szerződések és a nemzeti jogszabályok házassággal kapcsolatos megfogalmazásaiban a házasságfogalom elbizonytalanodása kapcsán.

Míg a legrégebbi alapjogi dokumentumok kifejezetten hivatkoznak a férfi és a nő megjelölésére a házasságkötés jogának biztosításakor, jó néhány állami jogszabály ezt nem tartotta fontosnak, hiszen a házasság fogalma annyira magától értetődő módon jelentette az ellenkező neműek kapcsolatát. Az új kihívásra több állam törvényhozása akként válaszol, hogy jogszabályba iktatja a különműséget mint feltételt,⁴⁴ azonban az Európai Unió Alapjogi Chartájának megfogalmazásakor pont ez a kitétel – ami korábban a nemzetközi dokumentumokat jellemezte – maradt ki és csak általánosságban ismeri el a házasságkötéshez való jogot, a nemzeti szabályoknak megfelelően. Ennek indoka lehet, hogy a dokumentum megszületésének idején már három tagállamban köthettek házasságot megegyező neműek.⁴⁵

A paradigmaváltás előjelei már most sok ellentmondással járnak, következményei pedig beláthatatlanok, a jogalkotónak megfelelő lépéseket kell tennie, hogy képes legyen időben reagálni a családjog területén felbukkanó új típusú kihívásokra.

FELHASZNÁLT IRODALOM

- ANTOKOLSKAIA, MASHA: *Harmonisation of Family Law in Europe*, 2006, A Historical Perspective, Antwerpen – Oxford.
- CSERBÁNÉ DR. NAGY ANDREA: *A házassági jog kodifikációi*. Miskolc, 2012, PhD-értekezés
- CSINK LÓRÁNT – SCHANDA BALÁZS: „15. § [Házasság és család]”. In JAKAB ANDRÁS (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja*. Budapest, 2009, Századvég, 498. o.
- DRINÓCZI TÍMEA – ZELLER JUDIT: A házasság és a család alkotmányjogi helyzete In *Jura*. 1. sz, Budapest, 2006, 76. o.
- GOMBOS KATALIN: Az Európai Unió alapjogvédelmi rendszere, különös tekintettel az Alapjogi Chartára. In ANTAL TAMÁS – PAPP TEKLA (szerk.) *Az alapjogvédelem nemzeti, nemzetközi és jogösszehasonlító aspektusai*. 2013, A Magyar Tudományos Akadémia Szegedi Akadémiai Bizottsága Jogi Szakbizottságának Gazdasági Jogi Munkacsoportja és a Europe-Direct Szeged tudományos előadói ülés, Pólay Elemér Alapítvány, Szeged, 23–39. o.
- HANUY FERENC: *A jegyesség és házasságkötési forma kifejlődése a Ne Temere Decretumig*, (Jogtörténeti bevezetés a Ne temere decretumhoz.). Budapest, 1912, Szent István-Társ. IV, 340. 128–129. o.
- KAPITÁNY BALÁZS – SPÉDER ZSOLT: *Gyermekvállalás*. Budapest, 2012, Demográfiai portré, 31. o.
- KISS BARNABÁS: *Emberi jogok védelme*. Szeged, 2014, Szegedi Tudományegyetem Közérthetőségi Szócikk Adatbázis. URL: <https://u-szeged.hu/efop362-00007/minden-szocikk/emberi-jogok-vedelme> (Budapest, 2021. március 29.)

⁴⁴ Így hazánkban is a mindkét nemre vonatkozó megjelölés az Alaptörvény után az új Ptk.-ba is belekerült.

⁴⁵ MOLNÁR: i. m. 138. o.

- KÖRÖS ANDRÁS: *A család jog jövője*, Budapest, 2009. március 1., Családi JogMÁRY, ANN GLENDON: *The transformation of family law – State, law and family in the United States and Western Europe*. Chicago, 1989, The University of Chicago Press,
- MOLNÁR SAROLTA JUDIT: *A házasság intézményének perspektívái a köteléket, a tartalmat és az alanyi kört érő kihívások tükrében*. Budapest, 2017, Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Doktori Iskola. PhD-értekezés
- NIZSALOVSZKY ENDRE: *A család jogi rendjének alapjai*. Budapest, 1963, Akadémiai, 22–23. o.
- SCHANDA BALÁZS: *A házasság intézményének védelme a magyar alkotmányjogban*. Budapest, 2008/3, Iustum Aequum Salutare IV, 68. o.
- SCHANDA BALÁZS: *A jog lehetőségei a házasság védelmére*. Budapest, 2012/2, Iustum Aequum Salutare, 85. o.
- SCHANDA BALÁZS: Házasság és család az alkotmányjogban. In CSINK LÓRÁNT – SCHANDA BALÁZS – VARGA ZS. ANDRÁS (szerk.): *A magyar közjog alapintézményei*. Budapest, 2020, Pázmány Press, 681–685. o.
- SZEIBERT ORSOLYA: *A család jogi harmonizáció kérdései és lehetőségei Európában*. Budapest, 2014, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft.
- SZMODIS JENŐ: A család- és házasságfogalom evolúciós és kulturális meghatározottságai, továbbá jogi szabályozásának főbb irányai. In *Jura*, Budapest, 2018/1, 24. évfolyam, 170. o.
- SZUROMI SZABOLCS – FERENCZY RITA: Újabb szempontok az államilag elismert egyházi házasság kérdéséhez. In *Jogtudományi Közlöny*, Budapest, 2011/6., 332. o.
- ÖRÜCÜ, ESIN: *Introduction to the Place of Religion in Family law: A Comarative Search*. In ÖRÜCÜ, Esin – MAIR, Jane (eds.): *The Place of Religion in Family law: A Comarative Search*. Cambridge – 2011, Antwerpen – Portland.
- VÉKÁS LAJOS: *Szakértői Javaslat az új Polgári Törvénykönyv tervezetéhez*, 2008, Complex Kiadó Jogi és Üzleti Tartalomszolgáltató Kft. Budapest.
- WILLIAM N. ESKRIDGE JR.: *Family Law Pluralism: The Guided Choice Regime of Menus, Default Rules, and Override Rules*. 2012, Georgetown Law Journal, vol. 100., issue 6, 1924.
- A házasság és család védelme. URL: http://projektjeink.birosag.hu/sites/default/files/alomanyok/e-learning/alaptorveny_birok/at_alapvetes/lecke4_lap1.html (Budapest, 2021. január 15.)

**POLGÁRI ELJÁRÁSJOG
ÉS ALTERNATÍV VITARENDEZÉS
SZEKCIÓJA**



A közvetítés szabályozása és képzési rendszere

Antal Orsolya¹

Széchenyi István Egyetem
Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Kar
Nemzetközi és Európai Jogi Tanszék
e-mail: dr.antal.orsolya@gmail.com

ABSZTRAKT

A tanulmány összehasonlító elemzést végez az alternatív vitarendező eljárásokban – a felek konfliktusának megoldását segítő, abban – közreműködő harmadik féltől elvárt szakmai, gyakorlati és képzési követelmények vonatkozásában. Amikor számba vesszük a peres eljárással szemben választható alternatív utakat, az ügy tárgyától függően a következő irányokba indulhatunk: választott bírósági eljárás, békéltető testület eljárása, közvetítői eljárás, valamint speciális közvetítői eljárás. Noha az alapkoncepció lényege ugyanaz lenne, mégis azt tapasztaljuk, hogy a különböző területeken közreműködő közvetítőkkel szemben a jogszabályok más-más követelményeket támasztanak. A közvetítői tevékenység végzéséhez felsőfokú végzettség, s annak megfelelő legalább 5 éves szakmai gyakorlat, valamint legalább 60 óra szakmai képzés szükséges. Az alapvégzettség nem korlátozza a közvetítési kívánt szakterületet. Egy választott bírótól elvárt, hogy ügyvéd, ügyvédi kamara elnöke, vagy professzori címmel rendelkező szakember legyen; a békéltető testületi tagság felsőfokú végzettséghez és 2 év szakmai tapasztalathoz kötött. A speciális közvetítői eljárásnál (egészségügyi-, hatósági-, büntetőügyi- és bírósági közvetítés) is szigorú képzettségbeli és több éves szakmai gyakorlat az elvárt követelmény. Mindezeket figyelembe véve a tanulmány azt állapítja meg, hogy a 60 órás szakmai képzést szükséges lenne felemelni, a követelményeket egységesíteni, valamint a fent megnevezett területeket harmonizálni.

Kulcsszavak: *alternatív vitarendezés, közvetítés, közvetítői szakmai képzés*

1. BEVEZETÉS

Hazánkban a közvetítői eljárás mint az alternatív vitarendezés egy lehetséges útja az ezredforduló időszakában került a figyelem fókuszába. Az Európa Tanács több ajánlása is szorgalmazza a mediációs eljárások elismerését, valamint azok igénybevetését a bírósági eljárások előtt, alatt és után is; ugyanakkor fel is szólítja a tagállamokat az alternatív vitarendező eljárások mind szélesebb körben történő al-

¹ PhD hallgató (Széchenyi István Egyetem, Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola)

kalmazására.² Magyarországon fokozatosan került sor az általános szabályozás, valamint a kiegészítő- és specifikus szabályok megalkotására. Jelenleg több jogág (polgári jog, munkajog, közigazgatási jog, büntetőjog), meghatározott jogvitájában (személyi-, vagyoni-, gyermekvédelmi-, hatósági-, egészségügyi- és oktatási ügyi közvetítés, fogyasztóvédelmi békéltetés, egyéni vagy kollektív munkajogi vita egyeztetése, választott bírósági egyeztető-közvetítő eljárás) élhetünk az alternatív vitarendezés lehetőségével.

A hazai szabályozás vonatkozásában a közvetítői tevékenységről szóló törvény meghatározása alapján a *mediáció* egy olyan sajátos permegelőző vagy bírósági, illetve hatósági eljárás befejezését elősegítő, egyeztető, konfliktuskezelő, vitarendező eljárás, amelynek célja a vitában érdekelt felek kölcsönös megegyezése alapján a vitában nem érintett, harmadik személy (közvetítő) bevonása mellett a felek közötti vita rendezésének megoldását tartalmazó írásbeli megállapodás létrehozása. A közvetítő feladata, hogy a közvetítés során pártatlanul, lelkiismeretesen, legjobb tudása szerint közreműködjön a felek közötti vitát lezáró megállapodás létrehozásában.³

2. A VITARENDEZÉSHEZ KAPCSOLÓDÓ KONFLIKTUSOK KEZELÉSÉNEK JELLEMZŐI

Azokban a helyzetekben, amikor vélemények ütköznek, vitáról beszélünk. Fontos, hogy az érintettek – emberek vagy csoportok – úgy érezzék, hogy a szóban forgó tárgy vonatkozásában különböző állásponton vannak, amelyeket ütköztetni kívánnak egymással. Az érzelmi bevonódástól függően ezek az interakciók lehetnek hevesek és higgadtak egyaránt. Konfliktusról akkor beszélünk, amikor adott ügyben, a felek egymásra utaltság okán kénytelenek a kialakult helyzetet rendezni, különben az érdek- vagy értéksérelem elkerülhetetlenné válna. Ezen ellentmondásos helyzetekben előfordulhat, hogy a felek már nem tudják egymással közvetlenül, egy strukturált kommunikációs folyamatban feloldani a köztük feszülő ellentétet.⁴

² A Miniszteri Bizottság tagállamokhoz intézett, családi közvetítéssel kapcsolatos, 1998. január 21-én elfogadott R (98) 1 sz. ajánlása; a Miniszteri Bizottság tagállamokhoz intézett, polgári ügyekben folytatott közvetítéssel kapcsolatos Rec (2002) 10 sz. ajánlása

³ 2002. évi LV. törvény a közvetítői tevékenységről (a továbbiakban: Kvtv.) 2–3. §§.

⁴ PALLAI KATALIN: *Vitarendezés és konfliktuskezelés - jegyzet/gyakorlati segédlet*. Budapest, 2011, A tananyag a TÁMOP-4.1.2/A/2-10/1-2010-0003 számú, „Képzés- és tartalomfejlesztés a Budapesti Corvinus Egyetemen” című projekt keretében készült. URL: <http://www.pallai.hu/wp-content/uploads/2010/11/2011-Pallai-vitarendez%C3%A9s-jegyzet-BCE.pdf> (utolsó elérés: 2021. március 17., 8. o.)

„A mediációban alkalmazott konfliktus-fogalomnak azokat a feszültséggel teli helyzeteket nevezzük, melyekben két ember (csoport) törekvései, nézetei, gondolkodása stb. összeegyeztethetetlennek tűnnek. A konfliktusnak tehát nem feltétele, hogy az összeegyeztethetlenség valóban fennálljon; elegendő, ha a benne szereplők azt úgy élik meg. A konfliktus tehát valójában konstrukció, minden a fejünkben dől el. A konfliktusban szereplők soha nem a valóságos kép alapján döntenek saját akcióikról: a döntés alapja mindig az észlelés, amilyenek ők maguk látják a szituációt, a másik felet.”⁵

Michael Palmer és Simon Roberts megközelítése alapján három lehetséges út közül választhatnak a vitában érintett felek konfliktusuk feloldására. Mindenekelőtt lehetőségükben áll elkerülni (*avoidance*) a konfliktuózus helyzet rendezését, mintegy figyelmen kívül hagyva a probléma létezését. Ennek háttérében állhat egyfelől az, hogy az illető elismeri a másik igazát, vagy mérlegelve a helyzetet hagyja érvényesülni azt. A konfliktuson keresztül való kapcsolódás másik végpontján szintén egy egyoldalú megoldással találkozhatunk, csak itt az aktivitás mutatkozik meg a passzivitással szemben. Ez a kategória kimeríti az önbíráskodás fogalmát (*self-help*), mely erőszakos magatartás jellemzően szankció alkalmazását vonja maga után az állam részéről. A szerzők által utolsóként nevesített megoldás a megbeszélés (*talk*). Véleményük szerint ez a legsikeresebb módszer, tekintettel arra, hogy a másik fél tiszteletben tartása mellett, egymással együttműködve kívánják a felek konfliktusukat feloldani úgy, hogy az mindkettőjük számára elfogadható legyen.⁶

A konfliktusok és azok megoldási lehetőségei Pokol Béla által ismertetett felosztása négy alternatívát különböztet meg, melyek a tárgyalás, a mediáció, a választott bírósági eljárás, valamint a rendes bírói út. Míg első esetben közvetlen tárgyalás útján rendezik a felek konfliktusaikat, addig a mediációs folyamatban már egy független harmadik személy az, aki segíti a konfliktuskezelést. A harmadik lehetőség, mikor a vitába bevont harmadik fél (arbitrátor, választott bíró) már felhatalmazottan döntést is hoz az ügyben, melynek a felek alá is vetik magukat. Ezzel szemben a negyedik lehetőség az állami út, ahol a bíróság ítéletével dönt. Ahogy egyre inkább ez irányba tolódik a lehetőségek útja, úgy növekszik a meg-

⁵ JENEI ÁGNES: Nehéz ügyfelek kezelése. In JENEI ÁGNES (szerk.), *Ügyfélszolgálati készségfejlesztés. Tréning háttéranyag*. Budapest, 2016, Nemzeti Közszerzői Egyetem. URL: <https://nkerepo.uni-nke.hu/xmlui/bitstream/handle/123456789/6852/%DCgyf%E9lszolg%E1lati%20k%E9szs%E9gfejleszt%E9s.pdf;jsessionid=4AA195D85D3BF057966DDF4B62020EA3?sequence=1> (utolsó elérés: 2021. február 16., 29. o.)

⁶ Ez a széles körű tanulmány a döntéshozatal elsődleges formáit – tárgyalás, közvetítés, bíráskodás, valamint az elkerülés és az erőszak folyamatát – vizsgálja a polgári igazságszolgáltatás gyorsan változó diskurzusainak és gyakorlatának összefüggésében, számos jogrendszerben. PALMER, MICHAEL – ROBERTS, SIMON: *Dispute Processes: ADR and the Primary Forms of Decision-making*. Cambridge, 2020, Cambridge University Press

oldási út formalizáltsága, illetve egyre inkább kicsúszik a felek kezéből a vitamegoldás úgy, hogy az egy külső harmadik fél kezébe kerül. A vita elintézése egyre inkább normaorientált lesz, míg a tárgyalási pozícióban a mérlegelés csökken.⁷

3. AZ ALTERNATÍV VITARENDEZÉS FAJTÁI

Jellemzően alternatív vitarendezés (ADR – Alternative Dispute Resolution) az állami igazságszolgáltatás intézményrendszerén kívül elhelyezkedő minden olyan vitarendezés, ami nem bírósági per. A lehetséges utak igen széles skálán mozognak attól függően, hogy az igénybe vehető független harmadik fél milyen módon vesz részt a folyamatban, annak lezárása milyen közreműködéssel történik, s maga a megállapodás milyen kötőerővel bír.⁸ A felek konfliktusának megoldását segítő, abban közreműködő harmadik fél egyre aktívabb jelenléte, s a döntésre gyakorolt hatása, valamint az eljárás formalizáltsága alapján az alábbi lehetőségek közül választhatunk, melyek egyfajta fokozatosságot is magukban hordoznak.

Amikor tárgyalásról beszélünk, külön kell választanunk a közvetlen tárgyalást az irányított tárgyalástól. Mindkét esetben kiemelten fontos, hogy a felek képesek és hajlandók egymással kommunikálni annak érdekében, hogy konfliktusukat feloldják. Közvetlen tárgyalás alatt a felek közvetlen egyeztetését értjük, azzal a kiegészítéssel, hogy bizonyos esetekben szükség mutatkozhat ezeknek az egyeztetéseknek a támogatására egy irányított vagy asszisztált beavatkozással.⁹

Irányított tárgyalásnak, más néven *facilitációnak* hívjuk azt az eljárást, ahol segítő bevonásával történik a konfliktuskezelés. Ebben az esetben (tekintettel arra, hogy a felek között nincs feloldhatatlan ellentét és a tárgyaláson kívüli térben a kommunikáció is működik) ez a kevésbé strukturált forma is elégségesnek bizonyul. A folyamatban a facilitátor közreműködésével zajlik a problémamegoldás úgy, hogy segítségével eredményesebbek lehetnek a felek a problémára való fókusztárság tekintetében, s képesek a döntést saját maguk meghozni.¹⁰

Közvetített tárgyalásról, vagy mediációról beszélünk azokban az esetekben, ahol a felek között a kommunikáció nehézségbe ütközik, vagy feloldhatatlan el-

⁷ POKOL BÉLA: A jog elkerülésének útjai. Mediáció, egyezségkötés. In *Jogelméleti Szemle*, 2002/1. szám. URL: <http://jesz.ajk.elte.hu/pokol9.html> (utolsó elérés: 2021. január 3.)

⁸ GRÁNER ZSÓFIA: *Az alternatív vitarendezés lehetséges útjai a polgári-gazdasági jogviták tekintetében, fókuszban a választott bírósággal*, 2020, Székesfehérvári Törvényszék. URL: https://szekesfehervaritorvenyszek.birosag.hu/sites/default/files/news/az_alternativ_vitarendezes_lehetseges_utjai.pdf (utolsó elérés: 2020. december 8., 2–3. o.)

⁹ GRÁNER: i. m. 5–6. o.

¹⁰ CSEMÁNÉ VÁRADI ÉRIKA: Az alternatív vitarendezési lehetőségek – módszerek és eljárások. In *Miskolci Jogi Szemle*, 2019/1. különszám, 19–30. o., 22. URL: https://www.mjsz.uni-miskolc.hu/files/8163/5_varadierika2.pdf (utolsó elérés: 2020. december 3.)

lentét feszül a felek között. Ez már egy strukturált konfliktuskezelési módszer, ahol a mediátor mint egy független harmadik fél segíti a feleket abban, hogy mindannyiuk számára egy elfogadható megoldás szülessen. A folyamatot a mediátor irányítja meghatározott szabályok szerint.¹¹

A békéltető testületek hatáskörébe tartoznak azok az intézményesített – bíróságon kívüli – eljárások, melyek kifejezetten a fogyasztói jogvitákat kívánják rendezni.¹²

Az *arbitráció* (döntőbíráskodás) az a folyamat, melyet leginkább a gazdasági jogviták alternatív rendezése kapcsán vesznek igénybe a felek az állami bírósági peres eljárás helyett a választott bíróság¹³ intézményén keresztül.¹⁴

4. AZ ALTERNATÍV VITARENDEZÉS HAZAI SZABÁLYOZÁSA

Magyarországon első ízben az egészségügy területéhez kapcsolódóan jelent meg a közvetítés mint lehetőség. Ennek jogszabályi keretei 2000-re lettek lefektetve a módszer külföldi sikerességére hivatkozással. Az egészségügyi közvetítői eljárásról szóló 2000. évi CXVI. törvény javaslatához fűzött általános indokolásban a következőket rögzítették: „A közvetítői eljárás (külföldön ismert nevén: mediáció) hazánkban még alig ismert, általános törvényi szabályozására még nem került sor, részterületen is ez a törvény az első. Külföldi tapasztalatok azt bizonyítják, hogy a közvetítői eljárás hatékony konfliktuskezelési mód. Az Egyesült Államokban már több évtizede minden jogvitára kiterjedően működik a közvetítő közreműködésével történő konfliktusmegoldás lehetősége, az utóbbi évtizedekben Európa országaiban is elterjedt.”¹⁵

A közvetítői eljárás általános tartalmi és formai szabályozása a Kvtv.-ben került rögzítésre. A jogalkotó célja, hogy elősegítse a természetes személyek és más személyek személyi és vagyoni jogaival kapcsolatban felmerült azon polgári és közigazgatási jogviták rendezését, amelyekben a felek rendelkezési jogát törvény nem korlátozza.¹⁶ A bírósági közvetítés esetén is közvetítői eljárást alkalmaznak.¹⁷

¹¹ CSEMÁNÉ: i. m. 22. o.

¹² A pénzügyi fogyasztói jogviták a Pénzügyi Békéltető Testülethez tartoznak, melynek szabályrendszerét a fogyasztóvédelemről szóló 1997. évi CLV. törvény és a Magyar Nemzeti Bankról szóló 2013. évi CXXXIX. törvény adják.

¹³ A választott bíráskodásról szóló 2017. évi LX. törvény (a továbbiakban: Vbt.) 3. § (1) bek. 1. pont

¹⁴ GRÁNER: i. m. 7. o.

¹⁵ GRÁNER: i. m. 9. o.

¹⁶ Kvtv. 1. §

¹⁷ Az igazságügyi és közigazgatási tárgyú törvények módosításáról szóló 2012 évi CXVII. törvény 39. §. (2) bekezdés

2018. január 1-től közigazgatási perekben is van lehetőség a közvetítői eljárás igénybevételére, ha a jogszabályi rendelkezés nem zárja ki és a jogvita tárgya lehetővé teszi. Nincs helye e törvény szerinti közvetítői eljárásnak a polgári perrendtartásról szóló törvény szerinti gondnoksági perekben, származási perekben, a szülői felügyelet gyakorlásának rendezése iránt indított per kivételével a szülői felügyelettel kapcsolatos perekben, az örökbefogadás felbontása iránti perekben, a közösséghez tartozással összefüggő személyiségi jog érvényesítése iránti per kivételével az egyes személyiségi jogok érvényesítése iránt indított perekben, a jegyző birtokvédelmi ügyben hozott határozatának megváltoztatása iránt indított perekben, valamint a végrehajtási perekben. A házassági perekben a bíróság döntése szükséges a házasság érvénytelenségének, továbbá érvényességének, létezésének vagy nemlétezésének megállapításához és a házasság felbontásához. A bejegyzett élettársi kapcsolat közjegyző általi megszüntetése alá tartozó ügyekben a közjegyző döntése szükséges a bejegyzett élettársi kapcsolat megszüntetéséhez.¹⁸

A törvény hatálya nem terjed ki a külön törvényben szabályozott más közvetítői vagy békéltetői eljárásra, továbbá a választott bírósági eljárás során lefolytatandó közvetítésre.¹⁹ Ilyen eljárások lehetnek többek között: a büntető ügyekben alkalmazható közvetítői tevékenységről szóló 2006. évi CXXIII. törvény szerinti, a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény 82/A-82/K. §-ai szerinti, vagy az egészségügyi közvetítői eljárásról szóló 2000. évi CXVI. törvény szerinti közvetítői eljárások, továbbá speciális eljárási szabályok alkalmazandók a gyámhatósági eljárásban folytatott közvetítői eljárásra a gyámhatóságokról, valamint a gyermekvédelmi és gyámügyi eljárásról szóló 149/1997. (IX. 10.) Korm. rendelet 30/A-30/D. §-a alapján. Munkajogi vitákra létezik egy speciális magatartási kódex, amelyet a Munkaügyi Közvetítői és Döntőbírói Szolgálat készített.²⁰

5. A KÖZVETÍTŐI SZAKMAI KÉPZÉS ÁLTALÁNOS SZABÁLYOZÁSA

A generális szabályozás a Kvtv-ben és a közvetítői szakmai képzésről és továbbképzésről szóló 63/2009. (XII. 17.) IRM-rendeletben (a továbbiakban: IRM-rendelet) került rögzítésre. Főszabályként az a természetes személy lehet közvetítő, aki felsőfokú végzettséggel és a végzettség megszerzésétől számított, annak megfelelő legalább ötéves igazolt szakmai gyakorlattal rendelkezik és elvégezte a meghatározott közvetítői szakmai képzést. Az igazságügyért felelős miniszter a polgári

¹⁸ Kvtv. 3–4. §§.

¹⁹ Kvtv. 2. §

²⁰ URL: https://www.munkaugyivitarendezes.hu/download/mtvsz_kodex.pdf (utolsó elérés: 2021. március 20.)

ügyekben eljáró közvetítőkről és a közvetítőket foglalkoztató jogi személyekről vagy jogi személyiség nélküli gazdasági társaságokról (mediációs egyesületekről, alapítványokról stb.) közvetítői névjegyzéket²¹ vezet.²² A közvetítői névjegyzék nem tartalmazza bírósági közvetítői tevékenységet végző – az Országos Bírósági Hivatal elnöke által kijelölt – bírósági közvetítőket, valamint a Kvtv. hatály alá nem tartozó más közvetítői eljárások során eljáró közvetítők listáját sem; azt más ágazati jogszabályok alapján létrehozott névjegyzékek tartalmazzák.

Az IMR rendelet a szakmai képzést egy minimum 60 órás elméleti- és a hozzá kapcsolódó gyakorlati rész elvégzésében állapítja meg, amelyhez 50 kreditpontnyi továbbképzési kötelezettséget ír elő. A képzéseméleti rész elvégzésekor meghatározott kognitív ismereteket és az azokhoz kapcsolódó készségeket és képességeket is el kell sajátítania a hallgatónak. Ezek többek között: konfliktuselméleti alapismeretek és készségek, tárgyalási alapismeretek és készségek, közvetítői technikai, módszertani ismeretek és készségek, folyamatvezetési, dinamikai ismeretek és készségek, kérdéstechnikai ismeretek és készségek, különféle konfliktusszintekhez illeszkedő közvetítői technikai ismeretek és készségek, problémás szereplők kezelésével kapcsolatos közvetítői technikai ismeretek és készségek, pszichológiai ismeretek és készségek, valamint a közvetítői tevékenységre vonatkozó jogszabályi ismeretek.²³

A képzés gyakorlati része során a gyakorlatszerzést – legalább egy befejezett, teljes közvetítői ügy vonatkozásában – a következő módozatok valamelyikével kell biztosítani. (1) Szimulált esetgyakorlat, melynek célja egy megtörtént közvetítői ügy rekonstruálása, ennek során a közvetítő és a felek szerepének kiértékelése a képzés során szervezett csoport oktatójának és tagjainak részvételével. (2) Mentorált esetgyakorlat, melynek során egy valós közvetítői eljárás tényleges lefolytatására kerül sor. A közvetítői eljárás lefolytatása, valamint a közvetítő és a felek szerepének kiértékelése folyamatos oktatói irányítás mellett valósul meg. (3) Esetmegbeszélő csoportban való részvétel. (4) Esettanulmány készítése. (5) Módszerspecifikus szupervízió, vagyis oktató irányításával megvalósuló gyakorlatszerzési módozat, mely egy megtörtént közvetítői ügy elemzésére, az annak során történt hibák és legjobb módszerek feltárására szolgál, csoportos vagy konzultációs formában. A módszerspecifikus szupervízió során kizárólag az alkalmazott módszerek helyessége, és nem a közvetítés tartalma, eredménye alapján történik meg a közvetítői ügy vizsgálata.²⁴

A Kvtv. 12/A. § (1) bekezdés értelmében a közvetítői tevékenység megfelelő szakmai színvonalának biztosítása érdekében – a megszerzett ismeretek és készségek

²¹ URL: <https://inyr.im.gov.hu/> (utolsó elérés: 2021. március 20.)

²² Kvtv. 4. §. és 5. §. (1) bekezdés

²³ IMR rendelet 3. §. (1) bekezdés

²⁴ IMR rendelet 4. §. (1)–(4) bekezdés

folyamatos szintentartása, fejlesztése céljából – a természetes személyt továbbképzésben történő részvételi kötelezettség terheli. IMR 7. § (1)–(2) bekezdése alapján a továbbképzési kötelezettség továbbképzési kreditpontok megszerzésével teljesíthető. A közvetítói névjegyzékben szereplő természetes személynek (közvetítő) egy továbbképzési időszak folyamán 50 továbbképzési kreditpontot kell elérnie.

Ha megnézzük a képző intézményeket²⁵ láthatjuk, hogy a paletta igen széles körű mind az alapképzés, mind a továbbképzés vonatkozásában. A regisztrált képző intézmények között találunk egyetemeket, kereskedelmi- és iparkamarákat, egyesületeket, közhasznú egyesületeket, gazdasági társaságokat, közhasznú alapítványokat, ahol vagy felnőttképzés keretében, vagy egyetemi képzés keretében szerezhetjük meg a szükséges ismereteket. A 60 órás képzési formától a 327 órásig számtalan képzéssel találkozunk, s bármelyiket válasszuk is, a rendelet értelmében eleget tettünk a jogszabályi kötelezettségnek. A regisztrált képző intézmények listája e tanulmány lezárása idején nem érhető el a kormányzati portálon.²⁶

ZÁRÓGONDOLATOK

Láthatjuk, hogy az általános szabályozás területén mennyire nem egységes a képzési gyakorlat. Ugyanakkor a Kvtv.-ben és az egyéb ágazati törvényekben szabályozott közvetítové válás feltételeiben, a továbbképzési rendszerekben és a tevékenység felügyeletében is jelentős különbségek figyelhetők meg. Mivel a képző intézmények szemlélete, munkamódszere nagyon eltérő, így a képzés minősége sem tud egységes lenni. Hiányzik a képzésből a kimeneteli értékelés, valamint a szupervízió és az utánkövetés biztonsága, így kevésbé átlátható a rendszer működése, eredményessége. Szükség lenne a kliensi értékelésre is annak kapcsán, hogy a közvetítők milyen minőségű munkát végeznek. Összességében azt mondhatjuk, hogy a teljes mediátorképzés reformra szorul.²⁷

Az Igazságügyi Minisztérium kezdeményezésére 2018. október 15-én megalakult a Mediációs Munkabizottság, melynek feladata, hogy áttekintse a mediátor szakma jelenlegi helyzetét, a közvetítói törvény elfogadását követő 15 évet, és meghatározza azokat az irányokat, amerre ez a kiemelten fontos szakma el-

²⁵ URL: https://igazsagugyiinformaciok.kormany.hu/download/2/65/92000/kepzo_intezmenyek_frisített_adatok_200318.pdf (utolsó elérés: 2020. augusztus 24.)

²⁶ A felnőttképzésről szóló 2013. évi LXXVII. törvény (a továbbiakban: Fktv.) közelmúltbeli módosítására tekintettel a szakmai képzést és továbbképzést folytató képzőintézmények listája felülvizsgálat alatt áll, ezért a hozzá tartozó linkek ideiglenesen nem elérhetőek. 2021. május 17.

²⁷ Az alapvető jogok biztosának jelentése az AJB-75/2018. számú ügyben. URL: https://www.ajbh.hu/documents/10180/2805034/Jelent%C3%A9s+a+gyermekv%C3%A9delmi+k%C3%B6zvet%C3%ADt%C5%91i+elj%C3%A1r%C3%A1sr%C3%B3l+75_2018/951d1011-e4b8-417d-52b6-d0f164f12b07?version=1.0 (utolsó elérés: 2021. március 1., 12. o.)

indulhat. A Munkabizottság tevékenysége során lehetőséget teremt egy intenzív szakmai párbeszéd kialakítására. A Bizottság a munka eredményeképpen jelentést készít a Kormány részére azzal a céllal, hogy a mediáció ismertsége növekedjen és az állampolgárok minél több ügyükben képesek legyenek felismerni a peren kívüli egyezség lehetőségét. További cél, hogy az érintettek választását a mediátor-szakma magas minőségű szolgáltatásaival támogathassa.²⁸

Ahhoz, hogy a társas viselkedés jellemzőit, a kommunikáció különböző dimenziót megértsük, s a hozzájuk kapcsolódó készségeket elsajátítsuk, egy 60 órás képzés meglehetősen szűkös keretet biztosít. A készségek-képességek elsajátítása jellemzően implicit tanulással érhető el. Implicit tanulás alatt általában olyan tanulást értünk, mely akarattalanul és nem tudatosan zajlik.²⁹ Nem tudjuk mikor és hogyan tettünk szert az adott tudásra, de birtokában vagyunk.³⁰ Mindezen kognitív és motoros képességen túl számos szociális készségben is tetten érhető ez a tanulási mechanizmus. A döntéshozatal, a kommunikáció és az érzelmek területén is felfedezhetünk különböző szekvenciákat, melyek a mindennapi életben hozzásegítenek a környezethez való alkalmazkodáshoz úgy, hogy tudattalanul képesek előre jelezni bizonyos viselkedéseket, eseményeket.³¹ Ezért fontos, hogy megfelelő időt hagyjunk ezen új ismeretek bevéődésére.

²⁸ URL: <https://2015-2019.kormany.hu/hu/igazsagugyi-miniszterium/hirek/megalakult-a-mediacios-munkabizottsag> (utolsó elérés: 2021. március 19.)

²⁹ SHANKS, D. R.: Implicit learning. In K. LAMBERTS AND R. GOLDSTONE: *Handbook of Cognition*, London, 2005, Sage, 202–220. URL: <http://dx.doi.org/10.4135/9781848608177.n8> (utolsó elérés: 2020. december 12.)

³⁰ Jellemzően implicit tanulással sajátítjuk el azon készségeinket, melyek végrehajtását nem tudjuk pontosan verbalizálni. Ilyen többek között a nyelvhasználat, a hangszeres játék, valamint az autózés és biciklizés is. NORMAN, E. – PRICE M. C.: Social intuition as a form of implicit learning: Sequences of body movements are learned less explicitly than letter sequences. In *Adv-Cogn Psychol* 8, 2012, 121–131. URL: https://www.researchgate.net/publication/225281045_Social_intuition_as_a_form_of_implicit_learning_Sequences_of_body_movements_are_learned_less_explicitly_than_letter_sequences (utolsó elérés: 2020. december 12.)

³¹ HEEREY, E. - VELANI, H.: Implicit learning of social predictions. In *Journal of Experimental Social Psychology*, 46 (3), 2010, 577–581. URL: https://www.researchgate.net/publication/247331766_Implicit_learning_of_social_predictions (utolsó elérés: 2020. december 15.)

FELHASZNÁLT IRODALOM

- CSEMÁNÉ VÁRADI ERIKA: Az alternatív vitarendezési lehetőségek – módszerek és eljárások. In *Miskolci Jogi Szemle*, 2019/1. különszám, 19–30. o. URL: https://www.mjsz.uni-miskolc.hu/files/8163/5_varadierika2.pdf (utolsó elérés: 2020. december 3.)
- GRÁNÉRZSÓFIA: *Az alternatív vitarendezés lehetséges útjai a polgári-gazdasági jogviták tekintetében, fókuszban a választottbíráskodással*, 2020, Székesfehérvári Törvényszék. URL: https://szekesfehervaritorvenyszek.birosag.hu/sites/default/files/news/az_alternativ_vitarendezes_lehetseges_utjai.pdf (utolsó elérés: 2020. december 8.)
- HEEREY, E. – VELANI, H.: Implicit learning of social predictions. In *Journal of Experimental Social Psychology*, 46 (3), 2010, 577–581. o. URL: https://www.researchgate.net/publication/247331766_Implicit_learning_of_social_predictions (utolsó elérés: 2020. december 15.)
- JENEI ÁGNES: Nehéz ügyfelek kezelése. In: JENEI ÁGNES (szerk.): *Ügyfélszolgálati készségfejlesztés. Tréning háttéranyag*, 2016, Nemzeti Közzolgálati Egyetem, Budapest. URL: <https://nkerepo.uni-nke.hu/xmlui/bitstream/handle/123456789/6852/%DCgyf%E9lszolg%E1lati%20k%E9szs%E9gfejleszt%E9s.pdf;jsessionid=4A-A195D85D3BF057966DDF4B62020EA3?sequence=1> (utolsó elérés: 2021. február 16.)
- NORMAN, E. – PRICE M. C.: Social intuition as a form of implicit learning: Sequences of body movements are learned less explicitly than letter sequences. In *AdvCogn Psychol* 8, 2012, 121–131. URL: https://www.researchgate.net/publication/225281045_Social_intuition_as_a_form_of_implicit_learning_Sequences_of_body_movements_are_learned_less_explicitly_than_letter_sequences (utolsó elérés: 2020. december 12.)
- PALLAI KATALIN: *Vitarendezés és konfliktuskezelés – jegyzet/gyakorlati segédlet*. Budapest, 2011, A tananyag a TÁMOP-4.1.2/A/2-10/1-2010-0003 számú, „Képzés- és tartalomfejlesztés a Budapesti Corvinus Egyetemen” című projekt keretében készült. URL: <http://www.pallai.hu/wp-content/uploads/2010/11/2011-Pallai-vitarendez%C3%A9s-jegyzet-BCE.pdf> (utolsó elérés: 2021. március 17., 8. o.)
- PALMER, MICHAEL – ROBERTS, SIMON: *Dispute Processes: ADR and the Primary Forms of Decision-making*, 2020, Cambridge University Press. Cambridge.
- POKOL BÉLA: A jog elkerülésének útjai. Mediáció, egyezségkötés. In *Jogelméleti Szemle*, 2002/1. szám. URL: <http://jesz.ajk.elte.hu/pokol9.html> (utolsó elérés: 2021. január 3.)
- SHANKS, D. R.: Implicit learning. In K. LAMBERTS AND R. GOLDSTONE: *Handbook of Cognition*. London, 2005, Sage, 202–220. o. URL: <http://dx.doi.org/10.4135/9781848608177.n8> (utolsó elérés: 2020. december 12.)

Jogforrások

AJB-75/2018. számú ügy

149/1997. (IX. 10.) Korm. rendelet a gyámhatóságokról, valamint a gyermekvédelmi és gyámügyi eljárásról

63/2009. (XII.17.) IRM rendelet aközvetítői szakmai képzésről és továbbképzésről

1997. évi CLV. törvény a fogyasztóvédelemről

2000. évi CXVI. törvény az egészségügyi közvetítői eljárásról

2002. évi LV. törvény a közvetítői tevékenységről

2006. évi CXXIII. törvény a büntető ügyekben alkalmazható közvetítői tevékenységről

2006. évi V. törvény a cégnyilvánosságról, a bírósági cégeljárásról és a végelszámolásról
2012. évi II. törvény a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről
2012. évi CXVII. törvény az igazságügyi és közigazgatási tárgyú törvények módosításáról
2013. évi CXXXIX. törvény a Magyar Nemzeti Bankról
2013. évi V. törvény a Polgári Törvénykönyvről
2016. évi CXXX. törvény a polgári perrendtartásról
2017. évi LX. törvény a választott bírászkodásról
- A Miniszteri Bizottság tagállamokhoz intézett, családi közvetítéssel kapcsolatos, 1998. január 21-én elfogadott R (98) 1 sz. ajánlása
- Miniszteri Bizottság tagállamokhoz intézett, polgári ügyekben folytatott közvetítéssel kapcsolatos Rec (2002) 10 sz. ajánlása

zom, hiszen az eljárásban részt vevő felek kérelmeihez kötve van a bíróság, továbbá a felperesnek kereseti jogalapját meg kell jelölni, amitől a bíróság nem térhet el, más jogalapot nem vizsgálhat. Véleményem szerint ez a cél támogatandó, hiszen amennyiben a felperes például elbirtoklás jogcímén kéri tulajdonjogának megállapítását, akkor a bíróság nem teheti meg, hogy elbirtoklás jogcíme ugyan nem áll fenn, de ráépítés vagy túlépítés alapján igen és így a felperes kérelmét megalapozottnak találná. Ezen „meglepetés ítéletek” fennmaradása nem támogatható és álláspontom szerint súlyosan sértik a felek rendelkezési jogát továbbá a bíróság ebben az esetben prejudikálna.

Az anyagi pervezetés szoros kapcsolatban áll a bíróság közrehatási kötelezettségével, amely egy újfajta alapelv polgári perrendünkben. A Pp. 6. § – amely a bíróság közrehatásának alapelvét tartalmazza – az alábbiakat mondja ki: „A bíróság a perkonzentráció érvényesülése érdekében az e törvényben meghatározott módon és eszközökkel hozzájárul ahhoz, hogy a felek eljárási kötelezettségeiket teljesíthessék.” A bírói közrehatás tevékenységének van egy szűkebb és van egy tágabb értelmezése. A szűkebb értelmezés szerint az anyagi pervezetés egyenlő a bíróság közrehatás tevékenységével, míg a tágabb értelmezés szerint a bíróság tájékoztatási kötelezettsége, a hiánypótlási szabályok alkalmazása vagy például az egyezség létrehozásának megkísérlése is a bíróság közrehatási tevékenységének minősül.⁴ A Pp. ezen alapelve által megkívánt, aktív magatartást elváró törvényi kötelezettségnek – véleményem szerint – kizárólag az anyagi pervezetés megfelelő alkalmazásával tud eleget tenni a bíróság. Az anyagi pervezetés az ügy kimerítő tárgyalását jelenti, úgy, hogy a bíróság lehetőleg egy tárgyalás alatt, megszakítás nélkül a jogvitát nyugvópontra helyezze.⁵

2. AZ ANYAGI PERVEZETÉS HAZAI SZABÁLYOZÁSÁNAK EURÓPAI ALAPJAI ÉS FUNKCIÓI

A német polgári perrendtartás (a továbbiakban: dZPO) 2001. évi novellája állapított meg konkrét kötelezettségeket a bíró számára az anyagi pervezetés körében, amelynek célja a bíróság feladatainak kihangsúlyozása a joganyag ténybeli és jogi megvitatásával kapcsolatban. A 2001. évi német reform kulcsszava volt a bíróság „útmutatási és közrehatási” kötelezettsége. A dZPO 139. § (1) bekezdése szerint „a bíróság – amennyiben szükséges – a tény- és jogviszonyt ténybeli és jogi szempontból megtárgyalja a felekkel és kérdéseket tesz fel. A bíróság közrehat annak

⁴ WOPERA ZSUZSA (szerk.): *Kommentár a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvényhez*. Budapest, 2019., Wolters Kluwer Kft., 648. o.

⁵ KENGYEL MIKLÓS: *A bírói hatalom és a felek rendelkezési joga a polgári perben*. Budapest, 2003, Osiris Kiadó, 113. o.

érdekében, hogy a felek minden lényeges tényről időben és teljes körűen nyilatkozzanak, különösen a hivatkozott tényekre vonatkozó elégtelen adatokat egészítsék ki, a bizonyítási eszközöket jelöljék meg és a célszerű kérelmeket terjesszék elő.” Ezt megelőzően már a német Pp. 1976. évi novellája is előírt újabb kötelezettségeket a bíró számára. Az előkészítő intézkedéseket a bíróságnak kellő időben kell megtennie, és az eljárás során mindvégig oda kell hatnia, hogy a felek is kellő időben és a szükséges terjedelemben tegyék meg nyilatkozataikat.⁶ Az osztrák Pp. 182. §-a szerint „az elnöknek a tárgyaláson a kérdéseivel vagy más módon oda kell hatnia, hogy a felek a döntés szempontjából lényeges ténybeli közléseiket megtegyék, vagy hiányzó adatokat pótoljanak, vagy a bizonyítási eszközeiket megjelöljék, a felajánlott bizonyítékaikat kiegészítsék, és általában minden olyan felvilágosítást megadjanak, amelyek a valós tényállás megállapításához szükségesek.” A svájci polgári perrendtartás 56. §-a, a „Bíróság feltárási – tisztázási – kötelezettsége” cím alatt előírja, hogy, „ha a fél kérelme homályos, ellentmondásos, vagy nyilvánvalóan hiányos, a bíróság megfelelő kérdések félhez történő intézésével lehetőséget ad a félnek a kérelem tisztázására, vagy kiegészítésére.”⁷

Ahogy már említettem a bíróság a közrehatási kötelezettségének a megfelelő anyagi pervezetéssel tud eleget tenni. Fontos kiemelni, hogy a peres eljárás során a szükségszerű és célszerű anyagi pervezetés határait igen nehéz megtalálni, hiszen az eljáró bíróságnak egyensúlyozni kell aközött, hogy ne prejudikáljon, azonban az anyagi pervezetés körében a feleket megfelelően tájékoztassa. Amennyiben valamelyik irányban a bíróság átlépi a képzeletbeli határvonalat, az megalapozhatja a döntés szabályszerűtlenségét. A jogirodalom az anyagi pervezetést funkciói szerint három csoportra bontotta fel a német eljárásjogi előzmények alapján.

Az első az úgynevezett tisztázó funkció, amely által a fél nyilatkozatának pontos jelentése, tartalma meghatározható. Ez vonatkozik mind a tényállításokra, mind a kereseti és egyéb eljárásai kérelmekre, azok pontosítását, világosabbá, érthetőbbé tételét, a szóbeli és írásbeli nyilatkozatok közötti eltérés tisztázását jelentik. A tisztázó funkció körébe tartozik a fél által használt jogi fogalmak valódi tartalmának megállapítása is. A felek gyakran használnak olyan jogi kifejezéseket minősítéseket, amelyek ténybeli alapjait nem adják elő sem szóban, sem pedig írásban. A tisztázási funkcióhoz kapcsolódik a második csoport, amely valójában következőképpen a tisztázó funkciónak. Ez a csoport a transzformációs funkció, amely azzal írható le, hogy a bíróság a fél nyilatkozatait az anyagi pervezetés eszközeivel vezeti át a laikus szférából az eljárás szakszerű világába, például a szakszerű kérelem előterjesztésére való ösztönzéssel. A bíróság gondoskodik arról, hogy a fél által nem a jogász fogalomvilágnak megfelelő szóhasználatot áttranszplantálja és

⁶ KENGYEL: i. m. 141.o.

⁷ WOPERA ZSUZSA: Az új Polgári Perrendtartás karakterét adó egyes megoldások európai összehasonlításban. In *Advocat*, különszám, Miskolc, 2017, 3. o.

a félnek az így megfogalmazott akarata szakszerű-perszerű kifejezést kapjon. Ehhez a funkcióhoz kapcsolódik az értelmezési-megértési funkciója. Ez a funkció abból ered, hogy a bíróságnak kötelessége a felekkel a jogvitát tényállásbeli és jogi szempontból megvitatni és kérdéseket intézni, amennyiben ez egyébként a tisztázási kötelezettségből nem is következett volna. Ezáltal a per korai szakaszában tisztázható a bíróság és a felek közt, hogy a perben mi az, ami jelentőséggel bír.⁸

3. A KERESETLEVÉL ÉS MÁS PERBELI NYILATKOZATOK ELLENTMONDÁSAI

Az anyagi pervezetés egy szükségszerű cselekvési kötelezettség a bíróság számára. Ez azt jelenti, hogy nem saját „önös” elhatározásából dönt a bíróság az anyagi pervezetés egyes eszközeinek alkalmazása felől, hanem akkor, amikor az adott helyzetben ez szükséges. A bíróság az anyagi pervezetést a felperes és az alperes nyilatkozatainak korlátai között teszi meg, amennyiben az egyes jogilag releváns perbeli cselekmények hiányosak, nem kellően részletezettek vagy ellentmondásosak.⁹ Az anyagi pervezetés körében a bíróság a feleket kérdezheti, felhívhatja őket nyilatkozattételre, illetve tájékoztatást adhat a részükre. Ez a meghatározás azonban nem taxatív jellegű felsorolás, hanem példálózó jellegű. Az anyagi pervezetés „protokollja” nincs meghatározva, az mindig az adott ügy sajátosságaihoz viszonyul.¹⁰

Az anyagi pervezetéssel kapcsolatban több kérdés, illetve gyakorlati probléma is felmerült, amelyekre a CKOT és az új Pp. Konzultációs Testület is kereste a választ. Az egyik ilyen problémakör, amikor a fél és jogi képviselőjének nyilatkozatai ellentétesek egymással. Ekkor merül fel az a kérdés, hogy szükséges-e a felet a bíróságnak tájékoztatni, avagy sem. Az első megválaszolandó kérdés az, hogy vajon a bíróság már a keresetlevéllel kapcsolatban is élhet az anyagi pervezetés eszközeivel. Erre a válasz nemleges, hiszen az anyagi pervezetés eszközeit a perfelvételi szakban és az érdemi tárgyalási szakban lehet alkalmazni, tehát a perindítás szakaszában nem.¹¹ A keresetlevél hiányossága azonban nem marad elintézés nélkül, hiszen a hiányosságok jellegére nézve külön-külön lehetőségek illetik meg a bíróságot, hogy a keresetlevél perfelvételre alkalmas legyen. Amennyiben a keresetlevél valamilyen kötelező tartalmi elemet nem foglal magába, úgy visszautasításnak, amennyiben tartalmaz ugyan mindent, de nem teljes körűek, úgy hiánypótlásnak van helye. Anyagi pervezetés abban az esetben alkalmazható, ha a keresetlevél

⁸ ÉBNER VILMOS: *Az anyagi pervezetés és az eljárási alapelvek kapcsolata*. Székesfehérvár, 2015, kézirat, 9–10. o.

⁹ 2016. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Pp.) 237. § (1) bek.

¹⁰ WOPERA ZSUZSA (szerk.): i. m. 649. o.

¹¹ CKOT 2018. június 20–21. 11. számú állásfoglalása

perfelvételre alkalmas, azt megküldi a bíróság az alperes részére,¹² de az nem teljes körű vagy a törvény követelményeknek nem megfelelő esetlegesen ellentmondás található. Ezen hibák feloldása érdekében a bíróság közrehat, hogy a felperes megfelelő tény- és jogállításait meg tudja tenni.¹³ A bíróság anyagi pervezetése alapján a felperes a perfelvételt lezáró végzés meghozataláig megváltoztathatja a keresetet. Ha az anyagi pervezetés hiánya miatt az ellentmondó keresetlevélre tekintettel lesz pervesztes a fél, akkor ez megalapozza a fellebbezés lehetőségét. Ebben az esetben a másodfokú bíróság az elsőfokú bíróság végzését megváltoztathatja, vagy hatályon kívül helyezheti. Indoka ennek a döntésnek az, hogy a bíróság az ellentmondások kiküszöbölése érdekében a megfelelő iránymutatást nem adta meg a peres fél számára.¹⁴

A bíróságnak közrehatási kötelezettsége áll fenn a megállapításra irányuló kereseti kérelem következtetlenségével kapcsolatban, mennyiben a határozott kérelem nincs összhangban a keresetlevél 170. § (2) bekezdés *b)–d)* pontjai szerinti elemek valamelyikével. A bíróságnak a következtetlenséggel kapcsolatos tájékoztatást úgy kell megadnia, hogy annak alapján a fél a nyilatkozatot pontosítani tudja. A tájékoztatás nem terjedhet ki arra, hogy a bíróság megítélése szerint az ügyben milyen más jogszabályok lennének alkalmazandóak. Az anyagi pervezetés nem jelenti az ügy érdemében való állásfoglalást.¹⁵ Ez az állítás alátámasztható azzal, hogy amennyiben a fél keresetlevele tartalmazza a tényállítást, jogállítást, petitumot, és ezen részek között kapcsolat áll fenn, de a jogi érvelés hiányos, akkor ez sem a visszautasítást, sem az anyagi pervezetést nem alapozza meg, hiszen ebben az esetben a fél magát fosztja meg attól, hogy a bíróság a fél által nem meghatározott összefüggéseket, értelmezési irányokat megismerje.¹⁶

A keresetlevéllel kapcsolatos ellentmondások további példáját szolgáltatja a vagylagos vagy eshetőleges kereseti fajták fél általi benyújtása. A fél által előterjesztett vagylagos kereset tartalma szerint eshetőleges kereset lenne, akkor a bíróságnak fel kell hívnia a felet hiánypótlás során a helyes sorrend megjelölésére. A hiánypótlás abban az esetben alkalmazható, ha a kereset egyáltalán nem tartalmazta a kereseti kérelmek sorrendjét. Ez ebben az esetben nem minősül anyagi pervezetésnek. Abban az esetben, ha a felperes megjelölte a kereseti kérelmek sorrendjét, de azt a bíróság szerint hibásan tette meg, úgy a bíróság anyagi pervezetés

¹² BDT2020. 4235. Ha a bíróság a keresetlevelet közli az alperessel, azzal azt a jogi álláspontját juttatja kifejezésre, hogy perfelvételre alkalmasnak találta, ezért utóbb a keresetlevél annak hiányai miatt már nem utasítható vissza és a per sem szüntethető meg. Ilyen esetben az esetleges hiányokat az eljárás során az anyagi pervezetéssel kell pótolni.

¹³ CKOT 2017. július 7. 10. számú állásfoglalás

¹⁴ BDT 2020. 4233.

¹⁵ CKOT 2019. november 28–29. 19. számú állásfoglalása

¹⁶ BDT 2019. 4109.

eszközével élhet, majd ez által a fél eldöntheti, hogy a bíróság anyagi pervezetése alapján módosítja-e a keresetet, avagy sem.¹⁷

A fentebb leírt ellentmondások nem csak a keresetlevélben találhatóak meg, lehetséges az is, hogy a későbbi eljárás során a fél és képviselője nyilatkozatai állnak egymással szemben. Kérdésként merült fel, hogy hogyan is tehet eleget a bíróság az anyagi pervezetés követelményének, amennyiben ilyen ellentmondás figyelhető meg a fél és képviselője között. Erre az a válasz, hogy a Pp. 237. § (1) bekezdésének megfelelő anyagi pervezetéssel meg kell kísérelni a bíróságnak feloldani az ellentétet. Ehhez az adott ügy sajátosságaihoz igazodva mind a kérdésfeltevés, mind a figyelemfelhívás, illetve tájékoztatás alkalmas eszköz lehet. Érdeemes lehet rákérdezni arra, hogy az egymással kizáró viszonyban nem álló régi és új tényállítások közül melyikre kíván elsődlegesen hivatkozni a fél, illetve jogi képviselője.¹⁸

4. AZ ELSŐFOKÚ ELJÁRÁS SORÁN ALKALMAZOTT ANYAGI PERVEZETÉS

Az anyagi pervezetéssel kapcsolatban fontos kitétel, hogy ne terjedjen túl olyan kérdésekre, amelyek már az anyagi jogi jogosultságokat érintik, mivel ha ezt megtenné a bíróság, akkor valójában a fegyveregyenlőség elvét sértené meg és így az eljárás során prejudikálna. Ezen álláspontot támasztja alá, hogy az anyagi pervezetésnek nem feladata valamennyi lehetséges, de nem érvényesített igény felderítése, az ehhez szükséges bizonyítékok felkutatása. A bíróság aktivitása nem terjedhet ki elő nem terjesztett igényekről való tájékoztatásra, új tények, új szempontok perbe vezetésére. Az anyagi pervezetés nem jelent általános tájékoztatási kötelezettséget, szerepe csupán arra korlátozódik, hogy a felek tényállításait, nyilatkozatait tisztázza és konkretizálja, adott esetben alkalmat adjon a kiegészítésre.¹⁹ Az anyagi pervezetés a perkoncentráció elvének tisztességes eljárás keretében történő érvényesülésének, nem pedig a pernyertesség előmozdításának eszköze.²⁰ Általánosságban tehát elmondható, hogy a bíróság kötelezettsége az ügy kimerítő tárgyalása,²¹ valamint amennyiben ez szükséges a felek kitanítása is.²²

¹⁷ Új Pp. Konzultációs Testület 4. számú állásfoglalása

¹⁸ Pécsi Ítéletábra összegzése, 2019. november 4.

¹⁹ PJD 2019. 32.

²⁰ Debreceni Ítéletábra Pf. 20. 035/2019/4. szám alatti ítélete

²¹ LAUKANNEN, SAKKARI: *Die Entwicklung des finnischen Zivilprozessrecht ind die Veränderung der Rolle des Richters*, 1997, 238. o. In KENGYEL MIKLÓS: *A bírói hatalom és a felek rendelkezési joga a polgári perben*. Budapest, 2003, Osiris Kiadó, 314. o.

²² MATSUMOTO, HIROYUKI: *Zur Struktur des japanischen Zivilprozesses nach der Zivilprozessordnung*, 1997., 357–358. o. In KENGYEL MIKLÓS: *A bírói hatalom és a felek rendelkezési joga a polgári perben*. Budapest, 2003, Osiris Kiadó, 314. o.

A Pp. 237. § (3) bekezdésének a.) rendezi azt az esetet, amikor a bíróság az adott jogszabályt eltérően értelmezi a felektől. Ezt az eltérést itt nem a jogi képviselő és fél közötti jogértelmezési különbségnek kell tekinteni, hanem az ellenérdekű felek közötti és a felek valamint a bíróság közötti jogértelmezési problémának kell tekinteni. A legélesebben tehát az a kérdés vetődik fel, hogy téves jogalap – jogcím – megjelölése esetén van-e egyáltalán anyagi pervezetési feladata a bírónak. A jogi képviselővel eljáró fél esetén a korábbi Pp., illetve az új Pp. alapelvei, szemlélete sem az irányba mutat, hogy a bíróságnak kötelessége lenne a fél eljárásban elkövetett anyagi jogszabályokkal kapcsolatos hibáit kijavítani. A Pp. – álláspontom szerint – erősíteni kívánta a felek felelősségét a peres eljárásban megtett nyilatkozataikkal²³ kapcsolatban, azonban ha a bíróság az anyagi pervezetés során a felek által elkövetett hibákra rámutat, úgy valójában a „felek kezét megfogva” vezeti őket és így semmifajta felelősségük nem lesz a feleknek, hiszen a bíróság az esetleges hibáikat kijavítja az anyagi pervezetés során. A megfelelő jogcímre tehát nem vezetheti rá a bíróság a felet, azt azonban jelezheti számára, hogy az előadott tény és jogállítást szerint az általa megjelölt jogcím alapján a jogvitát nem lehet eldönteni.²⁴ Álláspontom szerint ez elfogadható és támogatható, hiszen amennyiben ezt a fajta közrehatást nem tenné meg a bíróság az újabb és újabb peres eljárásokat eredményezni, mivel amennyiben a jogcímet megváltoztatja a fél, úgy a jogazonosság nem állapítható meg és így a korábbi ítélet nem eredményezné „res iudicata” tárgyát.

A legfontosabb követelmény az, hogy a fél tisztában legyen az összes körülménnyel, amely a perbeli követelés érdemi vizsgálatát akadályozza. Ezt követően lehetősége legyen nyilatkozatait pontosítani, kiegészíteni, helyes jogi formába önteni. A bíróság tehát alapvetően a kereseti kérelem és ellenkérelem alapján a vonatkozó releváns tényállítások és az igény megfelelő előadásához, nem pedig a jogi szempontból legmegfelelőbb jogi érveléshez segíti a feleket.²⁵

A keresetlevéllel szemben az alperes ellenkérelme a perfelvételi szak része, tehát ebben az esetben nem csak visszautasításnak, illetve hiánypótlásnak, hanem anyagi pervezetésnek is helye lehet az ellenkérelem beérkezését követően. Az EJEB gyakorlata és az Alaptörvény 28. cikke alapján a Pp.-ben írt eljárásjogi követelmények teljesülését akként kell értelmezni, hogy az alperesi ellenkérelemnek csak azon hiánya, illetve hibája vezethet a beadvány visszautasításához, amely az eljárás lefolytatását és az érdemi döntés meghozatalát ténylegesen meggátolja. A jogvita érdemi elintézését gátolja, ha a hiánypótlást követően is fennálló alaki hiányosság áll fenn, ha a védekezési formák mindegyike hiányzik, vagy ha a megfelelő szintet nem éri el a csak általános szintű védekezés. Az általános védekezés szintjét

²³ Például: kereset, ellenkérelem, válaszirat, viszontválasz

²⁴ WOPERA (szerk.): i. m. 658. o.

²⁵ WOPERA (szerk.): i. m. 658. o.

meghaladó, és a Pp.-ben írt legalább egyik védekezési eszközt tartalmazó érdemi ellenkérelem hibáinak hiányosságai esetén a bíróságnak az anyagi pervezetés eszközét kell alkalmaznia és az ellenkérelem nem utasítható vissza. A különösen szigorúan értelmezett eljárási szabályok megfoszthatják a feleket a tisztességes bírósági eljáráshoz való jogtól, amely döntés így már Alaptörvény ellenes is lenne.²⁶

A Pp. nem szakít azzal a korábbi törvényen alapuló gyakorlattal, miszerint a bíróság kétség esetén tájékoztatni köteles a feleket arról, hogy adott tény tekintetében a bizonyítási kötelezettség melyiküké. Ezenfelül a bíróságnak közölnie kell a bizonyíték rendelkezésre bocsátásának vagy az indítványozás elmulasztásának következményét. A korábbi szabályozáshoz képest többletkövetelmény, hogy a bíróság arról is köteles a felet tájékoztatni, ha a perfelvételi nyilatkozat valamely releváns tény vonatkozásában nem tartalmaz bizonyítékmegjelölést. A 237. § (2) bekezdése alapján a felet a bíróságnak arról kell tájékoztatnia, hogy a felajánlott bizonyítékok körét nem tartja elegendőnek, mert az egy vagy több releváns tényre nem terjed ki, és a mulasztás jogkövetkezményének terhével kell felhívnia e hiány pótlására. A Pp.-ben szereplő jogszabályi rendelkezés alapján tájékoztatja a bíróság a pervezetés körében a felet a szakértő igénybevételének szükségességéről, vagy ha a bíróság számára nyilvánvalóvá válik, hogy a fél nincs tisztában azzal a szabállyal, miszerint tényelődása nem minősül bizonyítéknak, vagy ha a fél olyan okirati bizonyítékot szolgáltat, amelynek tartalmát tekintve egyértelműen tévedésben van.²⁷ A bíróságnak a felajánlott szakértői bizonyítékkal kapcsolatban is felhívási kötelezettsége van a fél felé, miszerint a bíróság álláspontja szerint a szakértői vélemény aggályos.²⁸ Amennyiben ezt nem teszi meg a bíróság, úgy az anyagi pervezetés szabályait megszegi és a döntését erre tekintettel a másodfokú bíróság akár meg is változtathatja.

Az utólagos bizonyítás szabályai is fontosak az elsőfokú eljárással kapcsolatban, hiszen ha a perfelvétel nem volt teljeskörű, úgy az elsőfokú döntés hatályon kívül helyezése indokolt lehet. Az eljárás során előfordulhat, hogy a fél az adott tény nem tartja lényegesnek, vagy azt gondolja, hogy nem kell, vagy nem neki kell bizonyítani. Nem mellőzhető a bíróság részéről az, hogy a feleket tájékoztassa azon tényekről, amelyek bizonyításra szorulnak és ennek megfelelően a bizonyítási terhet is ki kell osztania. Előfordulhat, hogy már az érdemi tárgyalási szakban a bíróság anyagi pervezetése miatt válik szükségessé bizonyítási indítvány megtétele.²⁹ Ebben az esetben az utólagos bizonyítás szabályait kell alkalmazni és a bíróságnak lehetőséget kell adnia a bizonyítási indítvány megtételére, hiszen a perfelvétel és

²⁶ BDT 2020. 4148.

²⁷ WOPERA (szerk.): i. m. 655–656. o.

²⁸ BDT. 2019. 4047.

²⁹ Pp. 220. § (1) bek d.) pontja

a jogvita kereteinek meghatározása csak így lehet teljes.³⁰ Az utólagos bizonyítás szabályait kell alkalmazni és a tárgyalást 15 napra el kell halasztani, ha az anyagi pervezetés miatt kellene bizonyítási indítványt megtennie a félnek, de azt rögtön nem tudja megtenni.³¹

5. A MÁSODFOKÚ ELJÁRÁS SORÁN ALKALMAZOTT ANYAGI PERVEZETÉS

A Pp. rendelkezik a bíróság felülbírálati jogköréről, amely alapján a fellebbező félnek kell eldöntenie és lehatárolnia azt, hogy a bíróság milyen körben vizsgálhatja felül az elsőfokú döntést. A fél hivatkozhat eljárásjogi, anyagi jogi és anyagi pervezetési hibára is fellebbezése során. Az anyagi pervezetési felülbírálati lehetőség azonban kizárólag az anyagi jogi hibával kapcsolatosan állhat fenn.³² A bíróságot általánosságban nem terheli a bizonyítandó tényekre vonatkozó tájékoztatási kötelezettség. A Pp. ilyen kötelezettséget egyrészt arra az esetre ró a bíróságra, ha a fél önként nem jelöl meg bizonyítékot egy releváns, általa bizonyítandó tényre, ebből ugyanis arra kell következtetnie a bíróságnak, hogy a fél nincs tisztában a bizonyítandó ténnyel, vagy azzal, hogy a bizonyítás az ő érdekében áll. Másrészt akkor merül fel a bíróság tájékoztatási kötelezettsége az anyagi pervezetés körében, ha a felek közt vita van abban, hogy valamely – az ügy eldöntése szempontjából jelentős – tény tekintetében kit terhel a bizonyítás. Azonban, ha ilyen esetben nem teszi meg a szükséges anyagi pervezetést, úgy eljárásjogi hibát vét a bíróság és ez megalapozhatja az elsőfokú döntés hatályon kívül helyezését vagy megváltoztatását.³³

A Pp. szerint, ha másodfokú bíróság az üggyel kapcsolatos, az elsőfokú bíróságtól eltérő anyagi jogi álláspontjának következményeként azt állapítja meg, hogy az elsőfokú bíróság által végzett anyagi pervezetés az érintett kérdéshez kapcsolódóan nem volt megfelelő, ezt a felek tudomására hozza és a fellebbező fél kérelmére veszi figyelembe.³⁴ A bírói gyakorlat szerint a felülbírálati jogkör megjelölése körében a fellebbező félnek pontosan meg kell határoznia, hogy az elsőfokú ítéletet vagy eljárást milyen szempontból tartja sérelmesnek, melyek azok a kérdések, amelyekben a másodfokú bíróságtól jogvédelmet kér, ehhez kapcsolódóan részletes indokolást is elő kell terjesztenie.^{35, 36} Fontos azonban kiemelni, hogy a Pp. sza-

³⁰ Új Pp. Konzultációs Testület 79. számú véleménye

³¹ CKOT 2019. április 15-i 20. számú állásfoglalása

³² Pp. 369. § (4) bek.

³³ BDT 2019. 4084

³⁴ Pp. 370. §

³⁵ Új Pp. Konzultációs Testület 20. számú véleménye

³⁶ BDT 2021. 4292.

bálya nem azt jelenti, hogy nem képzelhető el, hogy eljárásjogi hibára tekintettel lehessen az anyagi pervezetés hibájára hivatkozni.

A Pp. 370. §-val kapcsolatos kérdés az, hogy a másodfokú bíróságnak minden észlelt hibáról tájékoztatnia kell-e a feleket. Ennek azért van jelentősége, mert a (4) bekezdés a 370. § (1) bekezdés rendelkezéséhez képest – mely szerint a másodfokú bíróság felülbírálati jogkörét a fő szabály alapján a fellebbezési kérelem, a csatlakozó fellebbezés és a fellebbezési ellenkérelem korlátai között gyakorolja – kivételt jelent. Ez felveti azt a kérdést, hogy az elsőfokú eljárásban elkövetett, a felülbírálati jogkörön egyébként túlmutató minden, a másodfokú bíróság által észlelt anyagi pervezetési hibáról tájékoztatnia kell-e a feleket vagy sem. A másodfokú bíróságnak a Pp. 370. § (4) bekezdéséből fakadó kötelessége, hogy a saját anyagi jogi álláspontját akár a fellebbező fél anyagi jogi hivatkozásain túl is érvényre juttassa a 369. § (4) bekezdése szerint. Ez csak akkor lehetséges, ha az anyagi pervezetés szükségessége az elsőfokú eljárásban a Pp. 237. § valamelyik rendelkezése folytán előállt. Ennek hiányában hibás anyagi pervezetésről sem beszélhetünk. Így hiába nem ért egyet a másodfokú bíróság az elsőfokú bíróság anyagi jogi minősítésével vagy a bizonyítás eredményének a Pp. 279. § szerinti mérlegelésével, ezeket a hibákat erre irányuló fellebbezés hiányában a Pp. 370. § (1) bekezdéséből eredő korlát miatt nem veheti figyelembe, tehát a saját anyagi pervezetését sem végezheti el. Ha viszont az anyagi pervezetés elmaradt, holott helye lett volna, vagy azt nem megfelelően gyakorolta az elsőfokú bíróság, a Pp. 370. § (1) bekezdésének korlátjával szemben a (4) bekezdéséből fakadó „hivatalbóltság” akkor is érvényesül, ha a fél például eljárási szabálysértésre hivatkozott a fellebbezésében. Meg kell jegyeznünk még azt, hogy fontos „szem előtt tartania” a másodfokú bíróságnak azt a „kívánalmat, miszerint a figyelemfelhívása ne terjedjen túl az ügy eldöntése szempontjából releváns tényekhez, az ezekhez kapcsolódó jogállításhoz – jogi érveléshez – az érvényesített igényhez fűződő anyagi pervezetési hiba észlelésén”.³⁷

A másodfokú bíróság felülbírálati jogkörével kapcsolatos további kérdés, hogy amennyiben az elsőfokú bíróság nem megfelelő anyagi pervezetését észleli, akkor ennek a hibának mi lesz a jogi sorsa. A másodfokú bíróság az elsőfokú bíróság döntését hatályon kívül helyezi vagy saját eljárásban az anyagi pervezetést lefolytatja és annak megfelelően hoz új döntést. A válaszhoz a Pp. 384.§-ának a rendelkezéseit kell megvizsgálni. A fő szabály az, hogy az anyagi pervezetési hiba kiküszöbölésével érdemi döntés meghozatalára kerül sor a Pp. 384.§ (1) bekezdése és a (2) bekezdés a.) pontja alapján. Az 1952. évi Pp. 3.§ (3) bekezdéséhez kapcsolódóan az 1/2014 (VI.30.) PK vélemény, valamint a Pécsi Ítéltábla Gf. IV. 007/2019/8. szám alatt meghozott ítélete alapján azonban elvi lehetőség van arra, hogy a bíróság a megváltoztatás mellet másfajta döntést hozzon. Ez utóbbiban a másodfokú bíróság az elsőfokú ítéletet a fél fellebbezése alapján az anyagi per-

³⁷ Pécsi Ítéltábla összegzése, 2019. november 4.

vezetés helyességének szempontjából is felülbírálta, és bár a per tárgyát képező egyik szerződés kapcsán a Pp. 237.§ (2) bekezdése alapján a bizonyítás tárgyában adott tájékoztatása az elsőfokú bíróságnak részben téves volt, ez mégsem hatott ki az ügy érdemére. A másodfokú bíróság az elsőfokú bíróság ítéletét fellebbezett részében helybenhagyta.

A PK-vélemény, illetve a bírósági döntés alapján kijelenthető hogy kivételesen, de sor kerülhet az elsőfokú ítélet hatályon kívül helyezésére is a Pp. 384. § (2) bekezdés b.) pontja szerint, amelynek esetköre alapvetően a Pp. 381. §-ban írt feltételek fennálltával egyezik meg.³⁸ Ezt az álláspontot támasztja alá az a gyakorlat is, miszerint ha az elsőfokú bíróság elmulasztja az anyagi pervezetés körében felhívni a fél figyelmét arra, hogy a tényállításának alátámasztása szakértői bizonyítás útján lehetséges, majd a másodfokú bíróság pótolja az elsőfokú bíróság eljárásának ezt a hiányát. Ennek eredményeként a fél indítványozza a szakértői bizonyítás lefolytatását, úgy a másodfokú bíróság annak ellenére hatályon kívül helyezheti az elsőfokú ítéletet, hogy a fellebbezés csak az ítélet megváltoztatását kérte.³⁹

FELHASZNÁLT IRODALOM

KENGYEL MIKLÓS: *A bírói hatalom és a felek rendelkezési joga a polgári perben*. Budapest, 2003, Osiris Kiadó

ÉBNER VILMOS: *Az anyagi pervezetés és az eljárási alapelvek kapcsolata* (kézirat), Székesfehérvár, 2015

UDVARY SÁNDOR (szerk): *Polgári Eljárásjog*. Budapest, 2016, Patrocínium

LAUKANNEN, SAKKARI: *Die Entwicklung des finnischen Zivilprozessrecht ind die Veränderung der Rolle des Richters*, 1997, 238. o. In KENGYEL MIKLÓS: *A bírói hatalom és a felek rendelkezési joga a polgári perben*. Budapest, 2003, Osiris Kiadó

MATSUMOTO, HIROYUKI: *Zur Struktur des japanischen Zivilprozesses nach der Zivilprozessordnung*, 1997., 357–358. o. In KENGYEL MIKLÓS: *A bírói hatalom és a felek rendelkezési joga a polgári perben*. Budapest, 2003, Osiris Kiadó

WOPERA ZSUZSA (Szerk): *Kommentár a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvényhez*, Budapest, 2019, Wolters Kluwer Kft.

WOPERA ZSUZSA: *Az új Polgári Perrendtartás karakterét adó egyes megoldások európai összehasonlításban*. In *Advocat* különszám, Miskolc, 2017

A polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény

BH1 997. 530.

BDT 2020. 4235.

BDT 2019. 4109.

BDT 2020. 4148.

³⁸ Pécsi Ítéletábra összegzése, 2019. november 4.

³⁹ BDT 2020. 4123.

BDT 2019. 4047.

BDT 2021. 4292.

BDT 2019. 4084.

BDT 2020. 4233.

EBH 2004. 1143.

PJD 2019. 32.

CKOT 2018. június 20–21. 11. számú állásfoglalása

CKOT 2017. július 7. 10. számú állásfoglalása

CKOT 2019. november 28–29. 19. számú állásfoglalása

CKOT 2019. április 15. 20. számú állásfoglalása

Új Pp. Konzultációs Testület 4. számú véleménye

Új Pp. Konzultációs Testület 79. számú véleménye

Új Pp. Konzultációs Testület 20. számú véleménye

Pécsi Ítéltábla összegzése, 2019. november 4.

Debreceni Ítéltábla Pf. 20. 035/2019/4. szám alatti ítélete

Multidiszciplinaritás és gyermekközpontú igazságszolgáltatás

Szél Napsugár Ágnes

Károli Gáspár Református Egyetem
Jog- és Államtudományi Kar Doktori Iskola
e-mail: szelan11@gmail.com

ABSZTRAKT

A cikk rövid körképet kíván adni arról, hogy mit tekintünk interdiszciplináris, transzdiszciplináris és multidiszciplináris megközelítésnek. Milyen szerepet játszik ezek közül az interdiszciplinaritás és a multidiszciplinaritás a gyermekjogok tekintetében? Mit jelent a gyermekközpontú igazságszolgáltatás? Milyen szerepet játszik a multidiszciplinaritás a gyermekjogok legteljesebb érvényesülése tekintetében a gyermekközpontú igazságszolgáltatásban a polgári perekben? A megfelelő légkör megteremtésének problematikája. Milyen lehetséges megvalósítási módjai vannak a multidiszciplináris együttműködésnek a gyermekközpontú igazságszolgáltatásban?

Kulcsszavak: gyermekközpontú igazságszolgáltatás, gyermekjogok, megfelelő légkör fogalma, multidiszciplinaritás

1. BEVEZETÉS

A cikk címében szereplő fogalmak – multidiszciplinaritás, gyermekközpontú igazságszolgáltatás – látszólag távol állnak egymástól, valójában azonban könnyű megtalálni közöttük az összefüggést, mely nem más, mint a bírósági eljárással érintett gyermek.

A témát napjainkban az teszi aktuálissá, hogy több mint 30 évvel a New York-i Egyezmény¹ és 10 évvel az Alapjogi Charta² elfogadását követően az Európai Unió Alapjogi Ügynökségének tájékoztatása szerint az Unió területén minden évben megközelítőleg 2,5 millió gyermek vesz részt valamilyen őt érintő jogi eljárásban. A számon túl még megdöbbentőbb, hogy az Alapjogi Ügynökség szerint ezen gyermekek kétharmada nem kap megfelelő tájékoztatást az eljárás alatt. Ritkán kerül ellenőrzésre az is, hogy a jogaikat, illetve magát az eljárást a gyermekek egy-

¹The United Nations Convention on the Rights of the Child. URL: <https://www.unicef.org/uk/what-we-do/un-convention-child-rights/> (utolsó elérés: 2021. március 27.)

²Charter of Fundamental Rights of the European Union. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A12012P%2FTXT> (utolsó elérés: 2021. március 27.)

általán megértették-e. Az Ügynökség rámutatott arra is, hogy az eljárásban részt vevő jogászok magatartása az eljárások során nagyban befolyásolja a gyermekek biztonsága és kényelemérzetét³ és így értelemszerűen a gyermekek szempontjából az egész eljárás eredményességét. Egyértelműen levonható az a következtetés, hogy a gyermekek bírósági eljárások során való jóllétének meghatározó eleme a megfelelően képzett bíró, ügyvéd, ügyész. Azonban nyilvánvaló az is, hogy a bíróságok az eljárásokkal érintett és részt vevő gyermekek számára akkor válhatnak biztonságos közeggé, amennyiben az eljárás során fellépő szakemberek a jogi szaktudás mellett, mely a gyermekek jogait biztosítja, más a gyermekek eljárásjogi jóllétét garantáló, tanulható képességeknek is a birtokában vannak. Hosszú út vezetett azonban odáig, hogy a gyermekek jogairól, sőt a gyermekek eljárás során biztosítandó jóllétéről beszélhessünk. Ugyanis annak ellenére, hogy a gyermekjogok a XX. század elején fejlődésnek indultak,⁴ 50 évvel ezelőtt elképzelhetetlen lett volna hasonló statisztika megjelenése, hiszen a gyermeket nagyon sokáig nem tekintették az őt érintő jogi eljárások aktív részesének, aki maga is beleszólhat sorsa alakulásába, hanem sokkal inkább passzív elszenvédőjének.⁵

A fejlődés vitathatatlan csúcspontja az 1989. november 20-án elfogadott New York-i Gyermekjogi Egyezmény volt. Az Egyezménnyel a gyermekek jogai középpontba kerültek a különböző tudományterületek kutatásai tekintetében is, így például a jog, a pszichológia, az orvostudomány, a szociológia, az antropológia területén. Egyértelmű, hogy minden tudományterületnek megvan a saját története, alapjai, vizsgálati módszere, koncepciói, amelyen keresztül / amelyek segítségével megvizsgálja a gyermeket. Minden terület csak töredék, egydimenziós képet mutat a vizsgálat „tárgyáról”: a gyermekről. Az egyes területeknek megfelelően a gyermek biológiai, pszichológiai, szociológiai lény vagy jogalany.⁶

³ Child rights in the EU – Supporting you, Supporting them., URL: https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2019-child-rights-in-the-eu_en.pdf (utolsó elérés: 2020. október 25.)

⁴ Itt elsősorban az 1989-es, a gyermekek jogairól szóló New York-i egyezményt is inspiráló Eglantyne Jebb által a Gyermekek Jogainak Deklarációja néven kidolgozott és később a Népszövetség közgyűlése által 1924. szeptember 24. napján elfogadott ún. Genfi Nyilatkozatot kell megemlíteni. URL: <https://www.savethechildren.org/us/about-us/why-save-the-children/eglantyne-jebb>(utolsó elérés: 2020. november 30.)

⁵ A tokenisztikus felfogás a gyermekek részére látszólagos szerepet és jogokat biztosít. Meghallgatják a gyermeket, azonban nem tulajdonítanak igazi súlyt a nyilatkozatának. A gyermek egyfajta biodíszlet szerepet tölt be. Roger Hart Children's Participation From tokenism to citizenship. In Innocenti essays No. 4. UNICEF 1992. 9. o. URL: https://www.unicef-irc.org/publications/pdf/childrens_participation.pdf (utolsó elérés: 2020. november 20.)

⁶ FREDÉRIC DALBELAY: Coursera-Children's Human Rights – An Interdisciplinary Introduction / Interdisciplinary Children's Rights Studies Module Children's Human Rights – An Interdisciplinary Introduction – Interdisciplinary Children's Rights Studies | Coursera Frédéric Darbellay 2020. november 4.

2. MULTIDISZCIPLINARITÁS, INTERDISZCIPLINARITÁS, TRANSDISZCIPLINARITÁS

A gyermekközpontú igazságszolgáltatás és a multidiszciplinaritás összefüggésének megértéséhez kihagyhatatlan annak tisztázása, hogy az egyes fogalmak milyen megközelítéseket takarnak és ezek közül melyik lehet releváns a bírósági eljárások során. A Genfi Egyetem Children's Human Rights – An Interdisciplinary Introduction⁷ kurzusának köszönhetően könnyen elhatárolhatóak a fogalmak. Frédéric Dallbelle a Genfi Egyetem Gyermekjogi Tanulmányok Központjának Inter- és Transzdiszciplinaritás Egységének vezetője zseniálisan Martini Sunnytől származó gyümölcsök, saláták és smoothie-k hasonlatát alkalmazva mutatta be előadásában a fogalmakat. Az előadás segítségével is három vizsgálati szemléletet szeretnék elkülöníteni: a multidiszciplinaritást, az interdiszciplinaritást és a transzdiszciplinaritást.

A multidiszciplinaris megközelítés alapján a gyermeket mint a vizsgálat tárgyát egy-két egymástól különálló szempontból vizsgálják a tudományterületek, felhasználva egymás tudományos eredményeit, de nincs interakció az egyes területek között.

Ettől eltérően Frédéric Dallbelle definíciója szerint az interdiszciplinaris vizsgálat során a gyermeket több tudományterület összefogásával új szemlélettel vizsgálják, míg a transzdiszciplinaritás egy olyan gondolkodásmód, amely az egyes tudományterületek határain átlépve vizsgálja a tárgyat, újraalkotja a tudományterületeket, és új tudományterületeket hoz létre globális és integrált nézőpontból.

A transzdiszciplinaritás egyben problémamegoldás-orientált kutatási módszer is. „A multidiszciplinaritás és az interdiszciplinaritás közötti különbség abban áll, hogy az utóbbit az előbbivel ellentétben interakció, azaz kölcsönösség jellemzi. A multidiszciplinaritásra egymásutánosság, míg az interdiszciplinaritásra együtteség jellemző.”⁸

Fredéric Dallbelle szerint a gyermekjogok minél teljesebb megértése érdekében először meg kell keresni azokat a tudományágakat, melyek a vizsgálat tárgyát képező problémák megoldását szolgálhatják, ezt követően az egyes tudományágakat elemeikre kell bontani, majd egy integratívabb, interdiszciplinaris szemlélet szerint újra össze kell őket gyűjteni, melynek révén elérhetővé válik egy transzdiszciplinaris tudásanyag. Ez a tudásanyag természetesen a gyakorlatban alkalmazható lenne több területen, azonban a gyermekközpontú igazságszolgáltatás területén még nem.

⁷ Frédéric Dallbelle lásd. Coursera kurzus

⁸ SIPOS TÜNDE: Reflexiók az Interdiszciplinaritás/multidiszciplinaritás c. projekthez. URL: <http://www.communicatio.hu/doktoriprogramok/kommunikacio/belso/projektek/200506/reflexiok/imdiszciplina.htm> (utolsó elérés: 2021.március 27.)

Álláspontom szerint a megközelítésmódok közül a perrel érintett kiskorúak eljárásjogi jogainak védelmét leginkább a multidiszciplináris szemlélet segítené elő, a gyermekközpontú igazságszolgáltatás jelenlegi fejlődési fokán még nem beszélhetünk elsősorban a kölcsönösség hiánya és a gyakorlat gyermekcipőben járása miatt az interdiszciplináris/transzdiszciplináris módszerek alkalmazhatóságáról.

3. GYERMEKKÖZPONTÚ IGAZSÁGSZOLGÁLTATÁS

Az egyes tudományos megközelítési módok mellett szükséges tisztázni a gyermekbarát/gyermekek központú⁹ igazságszolgáltatás mibenlétét is. A gyermekek eljárási jogainak rendszerét, a gyermekközpontú (child-centered) igazságszolgáltatás fogalmát az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának gyermekbarát igazságszolgáltatásról szóló iránymutatása határozta meg. Az iránymutatás szerint „a gyermekbarát igazságszolgáltatás egy olyan igazságszolgáltatási rendszert jelent, amely garantál, tiszteletben tart és hatékonyan érvényre juttat valamennyi gyermeki jogot az elérhető legmagasabb színvonalon, az alábbiakban rögzített elvek szem előtt tartásával és a gyermek fejlettségének, érettségi fokának és az ügy körülményeinek figyelembevételével. Így a gyermekbarát igazságszolgáltatás e jellemzői, különösen az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés, a gyermek életkorának megfelelő, gyors, az emberi méltóságot tiszteletben tartó, a gyermeki jogokat elismerő és figyelembe vevő rendszer, amelyben érvényre jut a gyermek joga az eljárásban való részvételre, az eljárás megértésére, magán és családi életének tiszteletben tartására és a méltóságára.”¹⁰

Álláspontom szerint a gyermekközpontú igazságszolgáltatás központi eleme a gyermek meghallgatáshoz való joga. A New York-i egyezmény 12. cikke értelmében az egyezményben részes államok az ítélőképessége birtokában lévő gyermek számára biztosítják azt a jogot, hogy minden őt érdeklő kérdésben szabadon nyilváníthassa véleményét. A gyermek véleményét, figyelemmel korára és érettségi fokára, kellően tekintetbe kell venni. Ebből a célból nevezetesen lehetőséget kell adni a gyermeknek arra, hogy bármely olyan bírói vagy közigazgatási eljárásban, amelyben érdekelt, közvetlenül vagy képviselője, illetőleg arra alkalmas szerv útján, a hazai jogszabályokban foglalt eljárási szabályoknak megfelelően meghallgassák.

A vonatkozó magyar polgári peres szabályozás a gyermek meghallgatásának technikai részleteit rögzíti, illetve sűrítve tartalmazza a gyermekközpontú igazságszolgáltatás alapelveit, a meghallgatás gyermekbarátra szabásához azonban

⁹ A magyar bírói gyakorlat gyermekbarát igazságszolgáltatás helyett a gyermekközpontú igazságszolgáltatás fogalmat használja.

¹⁰ URL: <https://rm.coe.int/16804b2cf3> (utolsó elérés: 2019. november 14.)

kevés támpontot ad: pl. Pp. 473.§-ának (3) bekezdése¹¹ utal arra, hogy a meghallgatásnak megfelelő légkörben, a gyermek korára és érettségére figyelemmel, számára érthető módon kell megtörténnie. Azonban a gyermeket meghallgató bíró részére nem ad eszközt, támpontot arra vonatkozóan, hogy milyen eszközökkel tudja megteremteni az adott gyermek számára a megfelelő légkört. Egyáltalán hogyan, milyen módon tudja felismerni, hogy az adott eljárásban, az adott gyermek részére mi a megfelelő légkör. Hiszen más megközelítést igényelnek a gyermekek koruk, az eljárás tárgya, a felek közötti viszony alapján is, de nem lehet figyelmen kívül hagyni azt sem, hogy más légkört kell teremteni egy súlyosan abuzált gyermek vagy egy sajátos nevelési igényű számára is. A megfelelő légkör fogalma nem tölthető ki jogi definíciókkal. A megfelelő légkör fogalmának meghatározásához igénybe kell vennünk jogtudományon kívüli segítséget is, más tudományterületek fogalmait, eszközeit, eredményeit, módszereit. Mivel e fogalom jelenleg még tisztázatlan, ezért az eljárás megfelelő légköre az eljáró szakember személyiségén dől el. Amennyiben az eljáró bíró személyiségéből adódóan empatikus, „ért a gyermekek nyelvén”, helyzeti előnyben lesz és így az általa meghallgatott gyermek is jó kezekbe kerül. Ezeknek a tulajdonságoknak az elsajátításához, készség szintjére emeléséhez, tudatos alkalmazásához azonban nem elegendő a jogi egyetemi képzés részét alkotó pszichológiai alapismereteket átadó stúdium, a tantárgy elsajátítása során szerzett ismereteknél speciálisabb tudásanyag megszerzése indokolt. Összegezve megállapítható az, hogy az eljárás eredményessége és a gyermek szempontjából is meghatározó, mi több döntő fontosságú az, hogy ki és milyen módon, módszerekkel hallgatja meg a gyermeket.

4. A MULTIDISZCIPLINÁRIS SZEMLELET JELENTŐSÉGE A POLGÁRI PERBEN, A KÜLÖNLEGES SZAKÉRTELEM

A gyermekeket érintő ügyeket tárgyaló szakemberek részére döntően a New York-i Egyezmény 12. cikke alapján szükséges az, hogy előzetesen megszerzett vagy pedig a munkájuk során elsajátított képzettséggel rendelkezzenek.

A New York-i Egyezmény 12. cikkéhez fűzött 2009-ben elfogadott Általános Kommentár¹² 49. pontjának harmadik bekezdése a 12. cikk mibenlétéről és gyakorlati alkalmazásáról való képzés tartását írja elő azon szakemberek számára, akik ilyen ügyekben dolgoznak.

A New York-i Egyezmény 12. cikkéhez fűzött Általános Kommentárral összhangban az Európai Bizottság által 2011. február 15. napján meghirdetett uniós

¹¹ A polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény. URL: <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a1600130.tv> (utolsó elérés: 2021. március 27.)

¹² URL: <https://www.refworld.org/docid/4ae562c52.html> (utolsó elérés: 2021. március 27.)

gyermekjogi ütemterv¹³ egyrészt az Európa Tanács Gyermekbarát Igazságszolgáltatásra vonatkozó elveinek¹⁴ megvalósulásának előmozdítását írja elő, másrészt a 11 intézkedési csoportja közül az egyik a gyermekek megfelelő bírósági részvételének elősegítése érdekében gyakorlati tréningek tartásának bátorítását és támogatását írja elő az érintett szakemberek részére.

Mi lehet az ügyben érintett – bíró, ügyész, ügyvéd – szakemberek számára tartott képzések legfőbb célja? Ezt legátfogóbban Gerison Lansdown¹⁵ fogalmazta meg: „a szakemberek megtanulják a gyermeket értő figyelemmel meghallgatni/kihallgatni, véleményét tiszteletben tartva a fejlődőképességét figyelembe venni, személyes és fizikai integritását kezelni, továbbá megtanulják azt is, hogy hogyan kezeljék és békítsék össze a szülői jogok és a gyermekjogok közötti feszültségeket.”

A kiskorúak megfelelő meghallgatásának biztosítása érdekében történő képzések területén találkozunk a gyermekközpontú igazságszolgáltatás és a multidiszciplinaritás. Azaz a szakemberek tréningje során a gyermekbarát meghallgatás megvalósítása érdekében fel lehet, mi több, fel kell használni más tudományágak tapasztalatait, eszközeit, eredményeit, megállapításait. A képzés során a szakemberek a kiskorúak meghallgatásához elengedhetetlenül szükséges kérdezéstechnikán kívül – mely ma nem kerül magától értetődően széles körben oktatásra, és pl. a bírák kizárólag az idősebb, tapasztaltabb és jó gyakorlatot folytató pályatársaiktól leshetik el a technikáját – az érintett jogászok ismereteket szereznének a pszichológia révén a gyermekben az adott életkorban és élethelyzetben lejárolt pszichológiai folyamatokról, a szociálpszichológia révén a gyermek és környezete kölcsönhatásáról, mely utóbbi a digitális éra gyermekeinek a megértését is elősegítené. A szociológia révén pedig megismerkednének pl. a családok működésének törvényszerűségeivel, míg a pedagógiai ismeretek révén a sajátos nevelési igényű gyermekek státuszáról nyerhetnének olyan ismereteket, mely a döntés meghozatalában a segítségükre lenne. A különböző tudományágak által biztosított ismeretek egyrészt segítséget nyújtanának a valóban gyermekközpontú meghallgatás személyi feltételének megteremtésében, másrészt a döntést az eljáró bíró komplex ismeretek birtokában tudná meghozni. Felmerül a kérdés, hogy az így megszerzett ismeretek birtokába került különleges szakértelemmel rendelkező jogászok elegendő garanciát nyújtanak-e arra, hogy a gyermekbarát igazságszolgáltatás

¹³ URL: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0060:FIN:-hu:PDF> (utolsó elérés: 2021. március 27.)

¹⁴ URL: <https://rm.coe.int/1680694596>, 2021. 03. 27. Resolution No. 2 on child-friendly justice Az európai igazságügyi miniszterek által kiadott összefoglaló 12. pontja szintén kiemeli a speciálisan képzett szakemberek fontosságát az eljárások során.

¹⁵ Gerison Lansdown: Every Child's Right to be heard UNICEF és Save the Child kiadmánya az Egyezmény 12. cikkéhez. URL: <https://resourcecentre.savethechildren.net/library/every-childs-right-be-heard-resource-guide-un-committee-rights-child-general-comment-no-12> (utolsó elérés: 2021. március 27.)

megvalósul, avagy sokkal indokoltabb lehet kiskorúak különbíróóságának felállítása. A különbíróóságokon természetesen lenne lehetőség a jogászok mellett például pedagógus, pszichológus ülnökök alkalmazására. Vagy megvalósítható lenne az is, hogy a különbíróóságok állandó pszichológus-pedagógus szakember teammal karöltve dolgozzanak.

5. ÖSSZEGZÉS

A fentiek alapján egyértelműen megállapítható az, hogy elkerülhetetlen a civilisztika területén a gyermekek ügyeit tárgyaló családjogi bírák folyamatos, több tudományos területet érintő, azaz multidiszciplináris képzése.

Ki kell emelni azt, hogy egyszeri képzés nem elegendő, a tudásanyagot mindig szükséges felfrissíteni az élet állandóan változó dinamikájának megfelelően a legújabb tudományos eredményekkel, módszerekkel. A lehetőségek közül a leginkább járható út lehet az, amennyiben különböző, az érintett szakterületeket képviselő előadóktól, illetve tapasztalt senior bíraktól szereznek ismerteket, melyek révén még inkább elérhetővé, megvalósíthatóvá válnak a gyermekbarát igazságszolgáltatás személyi feltételei.

Annak mérlegelése, hogy a megfelelő képzettség mellett szükség lenne-e speciális családjogi ügyekre szakosodott különbíróóságok létrehozására, már túlmutat a gyermekbarát igazságszolgáltatás személyi feltételeinek megteremtésén, mivel kétségkívül megállapítható az, hogy a gyermekjogok polgári peres eljárások során történő biztosítása nem független a rendelkezésre álló anyagi eszközöktől. Ezt a kihagyhatatlan tényezőt is figyelembe véve a legegyszerűbb és leggazdaságosabb megoldás a már meglévő személyi állomány megfelelő edukálása.

FELHASZNÁLT IRODALOM

- Az EU gyermekjogi ütemterve. URL: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0060:FIN:hu:PDF> (utolsó elérés: 2021. március 27.)
- DALLBELLAY, FRÉDERIC: *Coursera-Children's Human Rights – An Interdisciplinary Introduction / Interdisciplinary Children's Rights Studies Module*, University of Geneva 2020. november 4., Children's Human Rights – An Interdisciplinary Introduction – Interdisciplinary Children's Rights Studies | Coursera. URL: <https://www.coursera.org/learn/childrens-rights/home/week/3> (utolsó elérés: 2020. november 4.)
- FRA *Child rights in the EU – Supporting you, Supporting them*. URL: https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2019-child-rights-in-the-eu_en.pdf (utolsó elérés: 2020. október 25.)
- Genfi Nyilatkozat. URL: https://en.wikipedia.org/wiki/Declaration_of_the_Rights_of_the_Child (utolsó elérés: 2021. március 28.)

- HART, ROGER: Children's Participation From tokenism to citizenship. In *Innocenti essays No. 4*. UNICEF 1992. 9. URL: https://www.unicef-irc.org/publications/pdf/childrens_participation.pdf (utolsó elérés: 2020. november. 20.)
- LANDSDOWN, GERISON: *Every Child's Right to be heard*, 2011, UNICEF és Save the Child kiadmánya az Egyezmény 12. cikkéhez. URL: <https://resourcecentre.savethechildren.net/library/every-childs-right-be-heard-resource-guide-un-committee-rights-child-general-comment-no-12> (utolsó elérés: 2021. március 27.)
- Resolution No. 2 on child-friendly justice*. URL: <https://rm.coe.int/1680694596> (utolsó elérés: 2021. március 27.)
- SIPOS TÜNDE: *Reflexiók az Interdiszciplinaritás/multidiszciplinaritás c. projekthez*. URL: <http://www.communicatio.hu/doktoriprogramok/kommunikacio/belso/projektek/200506/reflexiok/imdiszciplina.htm> (utolsó elérés: 2021. március 27.)



MUNKAJOGI SZEKCIÓ



A munkáltatói tájékoztatási kötelezettség új európai szabályozása

Bors Szilvia

PhD-hallgató

Széchenyi István Egyetem

Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola

Munkajogi és Szociális Jogi Tanszék

e-mail: borssz@birosag.hu

ABSZTRAKT

A munkáltatót a munkavállaló irányába terhelő, írásbeli tájékoztatási kötelezettség legújabb minimális részletszabályait az Európai Unióban alkalmazandó átlátható és kiszámítható munkafeltételekről szóló 2019/1152 EU irányelv tartalmazza, melyet a jogharmonizációra törekvés érdekében a tagállamoknak 2022. augusztus 1-ig kellett implementálniuk.

Kulcsszavak: munkaviszony, tájékoztatási kötelezettség, 2019/1152 EU irányelv

1. BEVEZETÉS

A jogi szabályozást, így a munkajogi szabályrendszert is folyamatosan alakítják a megjelenő új technológiák, a digitális világ, a fokozott globalizáció¹ a jogviszony szereplőinek növekvő elvárásai mellett. A munkajogban a nem egyenrangú pozícióban lévő felek jogait és kötelezettségeit, így a munkáltató hatalmi helyzetéből adódó lehetőségeket és a munkavállaló védelmére irányuló szükségszerűségeket a jogalkotó a rendszeresen felülvizsgált jogszabályi környezet megteremtésével kívánja mindkét fél számára megnyugtatóan rendezni. Ebben a körben jelenik meg a munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény (a továbbiakban: Mt.) 6. § (4) bekezdésében írt egyik általános magatartási követelmény, a tájékoztatási kötelezettség, amely az Mt. hatálya alá tartozó feleket terhelő együttműködési kötelezettség érzékeny, önálló részeleme. Tárgyát olyan tények, adatok, körülmények és ezek változásai képezik, amelyek a munkajogviszony létesítésére, valamint az Mt-beli jogok gyakorlására és köteleességek teljesítésére vonatkoznak. A munkáltatót a munkavállaló irányába terhelő, írásbeli tájékoztatási kötelezettség legújabb mini-

¹TÓTH HILDA: A munkafeltételekről való tájékoztatás a nem hagyományos munkavégzési jogviszonyokban. In KÉKESI TAMÁS (szerk.): *Multi Science – XXXIII. microCAD International Multidisciplinary Scientific Conference*. Miskolc, 2019, Miskolci Egyetem, 1. o.

mális részletszabályait az Európai Unióban alkalmazandó átlátható és kiszámítható munkafeltételekről szóló 2019/1152 EU irányelv (a továbbiakban: Irányelv) tartalmazza, melyet a jogharmonizációra törekvés érdekében a tagállamoknak 2022. augusztus 1-ig kellett implementálniuk.

A tájékoztatási kötelezettség alapvető gyökerű kógens norma.² Alapvető szinten megfogalmazott általános jellegű magatartási követelmény,³ amely az együttműködési kötelezettség nevesített részlete.⁴ Kógens rendelkezéseket tartalmaz az Mt. hatálya alá tartozó természetes és jogi személyekre egyaránt. Az információnyújtás jogszabályi kötelezettség szintjén történő meghatározása egyúttal azt is jelenti, hogy kijelölésre kerül személyi és tárgyi köre, esedékességi ideje, feltételrendszere. A tájékoztatás célja, hogy a tájékoztatást fogadó fél a munkaviszonyából eredő jogait és kötelezettségeit megfelelő módon tudja gyakorolni, teljesíteni. Figyelemmel arra, hogy kógens norma, annak megszegése szankcióval jár. Jogkövetkezései azonban különbözőek lehetnek attól függően, hogy a tájékoztatásnak mi a szerepe a felek viszonyában és a fél milyen tartalmú ígérennyel lép fel.⁵

Nemcsak tagállami szinten, hanem uniós szinten is elvárás a munkáltatónak alárendelt helyzetben lévő munkavállalók védelme. Ennek egyik eszköze az információnyújtási kötelezettség jogszabályi előírása. A kötelezettség tartalmának meghatározása lehetőséget nyújt az Európai Unión belül a versenytorzító tényezők kiküszöbölésére és a személyek, szolgáltatások, áruk szabad áramlásának elősegítésére akkor, ha a szabályzás azonos standardokon nyugszik. Az Európai Unió Irányelvében célul tűzte ki, hogy a munkaviszony alapvető szempontjaira és munkafeltételeire vonatkozó tájékoztatás minimumkövetelményei meghatározásra kerüljenek. A szabályzás uniós szinten minden munkaviszonyra és munkavállalóra⁶ kiterjed és ezzel a munkavállalókat védő garanciális elemmé válik.⁷ Emellett azonban az Európai Unió az eltérés-engedélyezési jogkörében rögzítette, hogy a tagállamok az Irányelv rendelkezéseinél kedvezőbb rendelkezéseket bevezethetnek, fenntarthatnak, azonban a már megszerzett jogokat az Irányelvre tekintettel

² SIPKA PÉTER – ZACCARIA MÁRTON LEÓ: Megújuló tájékoztatási kötelezettség a munkajogi viszonyokban és azokon túl. *Munkajog*, 2019/3. szám. 2. o.

³ ZEMPLÉNYI ADRIENNE: *A munkajogi alapelvek – alapjogok a munkaiügyi alternatív vitarendezésben*. Miskolc, 2018, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., 10. o.

⁴ KISS GYÖRGY – KIS NORBERT (szerk.): *Munkajog*. Scientia Rerum Politicarum sorozat. Budapest, 2020, Dialóg Campus Kiadó, 85. o.

⁵ JUHÁSZ ÁGNES: Az együttműködési és tájékoztatási kötelezettséghez kapcsolódó egyes kérdésekről. *Publicationes Universitatis Miskolcensis Sectio Juridica et Politica*, 2017. 301. o.

⁶ SIPKA – ZACCARIA: i. m. 2. o.

⁷ ZACCARIA MÁRTON LEÓ: Egyensúly vagy jogvédelem? A kollektív munkavállalói jogok aktuális kérdései az EuB újabb joggyakorlata és a Szociális Jogok Európai Pillére nyomán. *Iustum, aequum, salutare*, 2019/4. 111. o.

nem korlátozhatják. Az Irányelv a munkáltatónak a munkavállaló felé fennálló információnyújtási kötelezettségéről rendelkezik. A kötelezettség alaki formájának meghatározásán túl szabályozást tartalmaz mind a jogviszony létesítésekor, mind a változások bekövetkeztekor a kógens tartalmi elemekre.

Tanulmányomban arra keresem a választ, hogy a magyar tagállam anyagi jogszabályrendszerében explicite módon rögzített tájékoztatási kötelezettség milyen tárgyi körben és milyen mértékben felel meg az Európai Unió Irányelvében meghatározottaknak. Található-e a munkavállalókra vonatkozó kedvezőbb szabály, illetve a munkáltatóra vonatkozó engedélyezett eltérés. Szükséges-e az Irányelvre tekintettel a nemzeti jogszabálmódosítás, és amennyiben igen, akkor mely esetekben milyen irányban és mértékben.

2. INFORMÁCIÓNYÚJTÁSI KÖTELEZETTSÉG EURÓPAI SZINTŰ SZABÁLYZÁSA

Az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény és az ahhoz tartozó nyolc kiegészítő jegyzőkönyv kihirdetéséről szóló 1993. évi XXXI. törvény I. fejezet 10. cikk 1. pontja előírta a véleménynyilvánítás szabadságát, amely jog „magában foglalja az információk, eszmék megismerésének és közlésének szabadságát országhatárokon túl és anélkül, hogy ebbe hatósági szerv beavatkozhasson.” A Római Szerződés egyik alapelve a személyek szabad áramlása, amelynek a közösségi szintű szabályozását az a cél indokolta, hogy a munkavállaló minden munkahelyen azonos biztonságot élvezzen.⁸ A gazdasági integráció előrehaladtával a cél eléréséhez a Bizottság koordinációs tevékenysége mellett harmonizációra is szükség volt. Ennek fényében született meg például a munkavállalók munkahelyi biztonságának és egészségvédelmének javítására szóló 89/391/EGK keretirányelv és a hozzá kapcsolódó 23 egyedi irányelv, az azbeszttel és zajterheléssel kapcsolatos kockázatok kezelésére vonatkozó szociális akcióprogram, vagy az Egységes Európai Okmány.

Az 1991. november 7-től 2022. július 31-ig hatályos – a munkaadónak a munkavállalóval szembeni, a szerződés, illetve a munkaviszony feltételeire vonatkozó tájékoztatási kötelezettségéről szóló – 91/533/EGK irányelv szükségesnek tartotta a formai követelmények bevezetését. Ennek indoka egyrészt a munkavégzés új formáinak kialakulása, másrészt a munkavállalók alapvető jogainak védelme, harmadrészt a munkaerőpiac áttekinthetőbbé tétele volt. Rendelkezett arról, hogy a munkáltatónak a munkavállaló felé tájékoztatási kötelezettsége van mind a munkaviszony létesítésekor, mind a munkafeltételek változaskor. Ugyanakkor ki-

⁸ HUNGLER SÁRA – GELLÉRNÉ LUKÁCS ÉVA – PETROVICS ZOLTÁN – DUDÁS KATALIN: *Az Európai Unió szociális- és munkajoga*. Budapest, 2020, ELTE Eötvös Kiadó, 267. o.

mondta a tagállamok előjogát a kedvezőbb törvényi, rendeleti vagy közigazgatási rendelkezések alkalmazására.

Mára azonban az Európai Unió észlelte, hogy a szabályozások összetettek és a szociális védelmi szabályok nem átláthatóak. Arra a következtetésre jutott, hogy a munkavállalók nincsenek kellő mértékben tisztában jogaikkal és kötelezettségeikkel, valamint a jogaik gyakorlására és a kötelezettségeik teljesítésére vonatkozó lehetőségeikkel. Az Európai Unió ennek megoldására a munkavállalók és az önálló vállalkozók szociális védelemhez való hozzáféréséről szóló 2019/C 387/01 ajánlást, majd a göteborgi csúcstalálkozón a szociális jogok európai pillérét fogadta el. A cselekvési tervek meghatározták, hogy a munkafeltételek javítása érdekében a tagállamoknak gondoskodniuk kell az átláthatóságról a szociális védelmi rendszer feltételei és szabályai körében. Ebben a körben mondták ki azt, hogy a munkavállalóknak közérthető tájékoztatást kell kapniuk jogaikról és kötelezettségeikről. Ezek az intézkedések pedig segítik az átláthatóbb és kiszámíthatóbb foglalkoztatást, valamint biztosítják a munkaerőpiaci alkalmazkodóképességet.

2.1. Az Irányelv személyi hatálya

A fenti előzmények⁹ után született meg 2019. június 20-án az Európai Unióban alkalmazandó átlátható és kiszámítható munkafeltételekről szóló – a 91/533/EGK irányelvet 2022. augusztus 1-től felváltó – 2019/1152 EU irányelv. A 91/533/EGK irányelv reformjának célja, hogy a munkáltató kötelező írásbeli tájékoztatási kötelezettségét kiterjessze valamennyi, bizonyos időn át, más számára, annak irányítása alatt, díjazás ellenében munkát végző személyre,¹⁰ függetlenül az eltérő tagállami szabályozásoktól.¹¹ Az Irányelv személyi hatálya azonban mégsem minden munkát végzőre terjed ki.¹² Munkaviszony hiányában a platform-munkavégzőkre nem. Ennek a tagállamok ellenállása volt az oka. Mégis azt a megállapítást tehetjük, hogy az Irányelv személyi hatálya tágabb lett a 91/533/EGK irányelvéhez képest.¹³ Az Irányelv hatálya kiterjed a hagyományos foglalkoztatásokra, tehát azok-

⁹ 2017/159/EU irányelv, 2014/50/EU irányelv, 2009/13/EK irányelv, 2003/88/EK irányelv, 98/49/EK irányelv, 96/71/EK irányelv

¹⁰ C-66/85. (Lawrie-Blum) ügy, C-428/09. (Union Syndicale Solidaires Isère) ügy, C-229/14. (Ender Balkaya) ügy, C-413/13. (FNV Kunsten Informatie en MEDIA) ügy, C-216/15. (Ruhrlandklinik) ügy

¹¹ ZACCARIA MÁRTON LEÓ: Tájékozódás az ismeretlenben – gondolatok a munkáltató írásbeli tájékoztatási kötelezettségéről szóló irányelv revíziójáról. *Jog – Állam – Politika*, 2019, 11. évf. 3. szám. 197. o.

¹² SÍPKA – ZACCARIA: i. m. 4. o.

¹³ RÁCZ ILDIKÓ: *A digitalizáció hatása a munkajog egyes alapintézményeire*. PhD-értekezés, 2020, 36. o.

ra, akik munkaszerződéssel rendelkeznek vagy munkaviszonyban állnak, továbbá a nem garantált munkaidő szerint dolgozókra, így a nulla órás és a behívásos szerződésekre.

Az Irányelv személyi hatálya a munkavállalók mellett a munkáltatók fogalmát is taglalja. Kimondja, hogy munkáltatónak minősül az Irányelv alkalmazásában a természetes vagy jogi személy vagy más jogalany, aki a munkáltatói funkciót elláthatja és vállalhatja az ehhez kapcsolódó felelősséget, illetve a tagállamok meghatározása alapján az a természetes vagy jogi személy, akire annak ellenére ruházzák át a kötelezettségek egészét vagy egy részét, hogy nem számít a munkaszerződés vagy munkaviszony egyik felének. Az Irányelv azonban sem a munkavállaló, sem a munkáltató fogalma körében nem konkretizál, nem utal vissza az Európai Unió Bírósága korábbi gyakorlatára, nem határoz meg feltételrendszert sem.¹⁴

2.2. Az Irányelvben meghatározott formai követelmények

Az Irányelv a korábbiakhoz képest további formai követelményeket határoz meg, így azt, hogy az információnyújtási kötelezettség nemcsak írásbeli formához kötött, hanem a közlés és átvétel tényét is igazolnia kell a munkáltatónak. A munkavállalónak csak valószínűsíteni kell a jogsérelmet vagy veszélyeztetést és a munkaviszonyával okozati összefüggést, míg a munkáltatónak bizonyítania kell mentesülését.

A tájékoztatási kötelezettség határideje a munkaviszonyból származó jogok és kötelezettségek tekintetében a munkaviszony kezdete, de legkésőbb az első munkanaptól számított egy naptári hét. A többi információ vonatkozásában ez az időpont az első munkanaptól számított egy hónap. A munkaszerződés módosítása esetén a határidő legkésőbb a módosítás hatálybalépésének napja. A külföldi munkavégzés esetén a kiutazása előtt kell a munkáltatónak e munkavégzésre figyelemmel kiegészítendő tájékoztatást a munkavállaló részére megadnia.

2.3. Az információnyújtási kötelezettség tartalma

Az Irányelvben megfogalmazott információnyújtási kötelezettség tárgya kibővült. Magába foglalja az alaki kellékek mellett a munkáltatói kötelezettség tárgykörét is. Az általános és a különös tartalmi kellékek körében az Irányelv kimondja, hogy a tagállami intézkedéseknek arányosnak kell lenniük, alkalmasnak az önkéntes jogkövetésre, aminek hiányában kikényszeríthető szankciórendszert kell felállítani.

¹⁴ SÍPKA – ZACCARIA: i. m. 6. o.

Az Irányelv a tájékoztatási kötelezettség az általános tartalmi elemek közé sorolja a például a munkahelyre történő utazásra vonatkozó szabályokról, a munkáltató által biztosított képzésekre való jogosultságról, a munkabér minden összetevőjéről (a pénzbeli és a természetbeni juttatások is) és a hatékony és pártatlan vitarendezés igénybevételének lehetőségéről szóló tájékoztatást. A tájékoztatás különös tartalmi elemei között említi a próbaidő hat hónapot meghaladó meghatározását, egy másik foglalkoztatási formára való áttérés lehetőségét, a külföldi munkavégzés és a behívásos munkavégzés esetén adandó kiegészítő tájékoztatást.

A tájékoztatás elmaradása esetén először a munkáltatót fel kell hívni a hiányzó tájékoztatás megadására, majd ennek eredménytelensége esetén szankciót kell vele szemben kiszabani. Az alkalmazott jogkövetkezmény lehet közigazgatási vagy pénzügyi (bírság, kártérítési kötelezettség, egyéb típusú) szankció. Emellett törvényi vélelem kerül felállításra, a hiányzó információ esetén a munkavállaló foglalkoztatása határozatlan időre szól, teljes munkaidőben történik, és próbaidő nem kerül kikötésre.

3. A TÁJÉKOZTATÁSI KÖTELEZETTSÉG MAGYAR TAGÁLLAMI SZINTŰ SZABÁLYOZÁSA

A munkavállaló irányába fennálló tájékoztatási kötelezettség mind a munkaviszony létesítésekor, mind a munkajogviszony fennállása alatt bekövetkező változásokkor¹⁵ terheli a munkáltatót a jogszabályban meghatározott esetekben. Ezt a kötelezettséget már a Munka Törvénykönyvéről szóló 1967. évi II. törvény (a továbbiakban: 1967-es Mt.) is tartalmazta. A vállalat köteles volt például a dolgozót a kikötött próbaidőről, a munkanormáról a jogviszony létesítésekor, míg a személyi alapbéréről a munkába lépéstől számított három napon belül értesíteni. A Munka Törvénykönyvéről szóló 1992. évi XXII. törvény (a továbbiakban: 1992-es Mt.) alapján pedig a munkaszerződésben meg kellett határozni a munkavállaló személyi alapbérét, munkakörét és a munkavégzés helyét, illetve az alkalmazott próbaidőt. Írásban kellett közölni a teljesítménykövetelményt és a teljesítménybér-tényezőket.

A munkaviszony fennállta alatti változásokra vonatkozó munkáltatói, írásbeli tájékoztatási kötelezettséget az 1967-es Mt.-ben a kirendelés, a munkanorma változása és a próbaidő letelte utáni más munkakörben vagy alacsonyabb személyi alapbérrel történő foglalkoztatás esetén írta elő, míg az 1992-es Mt. a más munkakörbe, illetve a más munkahelyen történő munkavégzés körében.

¹⁵ MÉLYPATAKI GÁBOR: A munka digitalizálódása a munkajogi alapelvek tükrében. In *Miskolci Jogi Szemle*, 2020, 15. évf. 3. különszám. 101. o.

3.1. Az Mt. tájékoztatási kötelezettségének személyi köre

A munkavállaló tevékenysége a gazdasági, piaci forgalomban saját neve alatt nem jelenik meg, ezért a munkavállaló az, akinek munkavégzése önállóan.¹⁶ A munkáltató pedig nemcsak a gazdasági szféra szereplője, hanem a közszolgálati munkajog alanya is.¹⁷ Jelen tanulmány azonban kizárólag a munka törvénykönyve alatti magánjogviszonyban szereplő, korrelatív kapcsolatban álló munkáltató és munkavállaló körében vizsgálja a munkáltatói tájékoztatási kötelezettség Irányelvnek való megfelelését. Az Mt. a munkaviszonyok alanyaiként határozza meg a munkavállaló és a munkáltató fogalmát. A jogszabály kimondja, hogy a munkavállaló – életkorára és tevékenységére figyelemmel korlátozottan – olyan természetes személy, aki munkáját munkaszerződés alapján végzi. A munkáltató pedig olyan jogképes jogalany, aki munkaszerződés alapján foglalkoztatja a munkavállalót.

A tájékoztatási kötelezettség alanyai a munkaviszony alanyai, így kötelezettje a munkáltató, jogosultja a munkavállaló. Azonban az Mt. a 91/533/EGK irányelv által biztosított derogációs lehetőség alapján a tájékoztatási kötelezettség alól kivételeket is meghatároz, így az egy hónapot meg nem haladó munkaviszony vagy a heti 8 órát meg nem haladó munkaidő alkalmazása esetén. Továbbá – figyelemmel a tájékoztatási kötelezettség relatív diszpozitivitására – eltérést engedélyez kollektív szerződésben a munkavállaló javára.

3.2. A tájékoztatási kötelezettség alaki kellékei

Az Mt. a 91/533/EGK irányelv rendelkezéseinek megfelelően előírja az írásbeliség követelményét. Az Mt. 22. §-a alapján az írásba foglalás elmulasztása a törvény eltérő rendelkezése hiányában érvénytelenséget eredményez. Jól megfigyelhető ennek a szankciónak az alkalmazása a bírói gyakorlatban is. Például a Kúria a BH2008. 343. eseti döntésében megállapította, hogy a munkavállalóval a személyi alaphír és a túlmunka ellenértékének összegét úgy kell közölnie a munkáltatónak, hogy az külön-külön is megállapítható legyen. Az EBH2016. M.25. elvi bírósági döntésében pedig azt mondta ki a Kúria, ha a munkáltató sem a közalkalmazottal megállapodásban, sem egyoldalú jognyilatkozatában – írásban – nem intézkedik a munkáltatói döntésen alapuló illetményrészről, akkor az változatlan összegű marad.

¹⁶ KISS GYÖRGY: Az új Ptk. és a munkajogi szabályozás, különös tekintettel az egyéni munkaszerződésekre. *Polgári Jogi Kodifikáció*, 2012, II. évf. 1. szám. 4. o.

¹⁷ MÉLYPATAKI GÁBOR: A munkavállaló fogalma a magyar és a német jogban a munkáltató szempontjából. In *Publicationes Universitatis Miskolcensis Sectio Juridica et Politica*, 2012, Tomus XXX/2. 540. o.

3.3. A munkáltatói kötelezettség tartalma

A munkáltatónak a munkavállaló irányában fennálló tájékoztatási kötelezettségét az Mt. több helyen is szabályozza. Általános magatartási követelményként az Mt. 6. §-ában, míg főszabályát, a kötelezettség általános tartalmát az Mt. 46. §-ában, részletszabályait az egyes atipikus foglalkoztatási formáknál adja meg.¹⁸ Az Mt. 46. §-a tételesen felsorolja a kötelezettség alapján lényegesnek ítélt tényeket, adatokat és körülményeket a 91/533/EGK irányelv elvárásainak eleget téve. A kötelezettség teljesítési határidejét legkésőbb a munkaviszony kezdetétől, illetve a tény, adat, körülmény változásának bekövetkeztétől számított 15 napon belül jelöli meg.¹⁹ A jogszabály a külföldi munkavégzés, a távmunkavégzés és a munkaerő-kölcsönzés keretében történő munkavégzés során kiegészítő tájékoztatást is előír.

Az Mt-ben meghatározott munkáltatói tájékoztatási kötelezettség az Irányelvben előírt tartalomnak több pontban megfelel. Az Mt. kitér a felek személyére vonatkozó munkáltatói tájékoztatási kötelezettségre a munkaszerződésben és az Mt. 46. §-a szerinti általános tájékoztatási kötelezettségben. Ezen túlmenően az általános tájékoztatási kötelezettség keretében a munkáltatói jogkör gyakorlójáról is tájékoztatást kell adnia a munkáltatónak, valamint – az adott jogviszonyban – a munkaerő-kölcsönzés különös szabályai alapján. A tájékoztatásnak a munkavégzési helyre ki kell térnie akként, hogy az Mt. a munkavállaló megjelenési kötelezettségénél utal rá. Az általános tájékoztatási kötelezettség alapján a munkavállaló munkakörébe tartozó feladatokat meg kell jelölnie a munkáltatónak. Az Mt. a munkaszerződésben írja elő a munkaviszony kezdő időpontjának meghatározását azzal, hogy ennek hiányában törvényi vélelmet állít fel. A határozott idejű munkaviszony várható időtartamát az Mt. a speciális szabályoknál rögzíti a munkáltató kötelezettségeként. Az Mt. a munkaerő-kölcsönzés esetében írja elő a kölcsönvevő azonosító adataira vonatkozó tájékoztatást és a munkaszerződésben rögzíti a kikötésre kerülő próbaidőre vonatkozó munkáltatói tájékoztatási kötelezettséget. Az általános tájékoztatási kötelezettség keretében rendelkezik az Mt. szabadságról, a felmondási időről, az alpbéren túli munkabérről, a napi munkaidőről és arról, hogy a munkáltató kollektív szerződés hatálya alá tartozik-e. Az Mt. kimondja azt is, hogy a rendkívüli munkaidőt írásban kell elrendelni, továbbá a munkaidőkeret kezdő és befejező időpontját írásban kell meghatározni és azt közzé kell tenni. Előírja, hogy a munkaviszony munkáltató általi megszüntetésekor a jogorvoslati lehetőségéről tájékoztatást kell adni a munkavállaló részére. Ennek elmaradása hiányában a jogszabály törvényi vélelmet állít fel az igényérvényesítés időtartamára.

¹⁸ KISS – KIS: i. m. 85. o.

¹⁹ HALMOS SZILVIA – PETROVICS ZOLTÁN: *Munkajog*. Budapest, 2014, Nemzeti Közszolgálati és Tankönyv Kiadó, 96. o.

4. AZ IRÁNYELVNEK VALÓ TELJES KÖRŰ MEGFELELÉS

Meglátásom szerint a magyar munkajogi rendszerre katalizátorként ható²⁰ Irányelv rendelkezései alapján három fő és egy kiegészítő pontban módosítandó a munkáltató Mt-ben meghatározott tájékoztatási kötelezettség tartalma. Az Mt. módosítása indokolt a tájékoztatás megadásának esedékessége körében is.

Az Irányelv a munkaviszony kezdetétől számított egy hét, illetve a változás be-következte esetén a változás hatálybalépése határidőket jelöli meg a munkáltatót terhelő meghatározott munkafeltételekre vonatkozó tájékoztatási kötelezettség esedékességéért. A magyar szabályzás ezzel ellentétben tágabb időkeretet biztosít a munkáltató számára, mert az időtartam mind a munkaviszony kezdetétől, mind a változás megtörténtétől számított tizenöt nap.

Az általános tájékoztatási kötelezettség körében az állandó vagy szokás szerinti munkavégzési hely hiányában a munkahelyek közötti utazásra vonatkozó szabályokra vonatkozóan kerül meghatározásra a munkavégzési hely. A hatályos Mt. rendelkezést tartalmaz a munkavállalónak a munkaviszony teljesítésével felmerült indokolt költségeiről a munkába járással kapcsolatos utazási költségtérítésről szóló 39/2010. (II. 26.) Kormányrendeletre utalva. Ezen túlmenően kimondja az Mt. azt is, hogy nem minősül munkaidőnek a munkavállaló lakó- vagy tartózkodási helyéről a tényleges munkavégzés helyére, valamint vissza történő utazás tartama. Továbbá rögzíti, hogy a munkaerő-kölcsönzés esetén – eltérő megállapodás hiányában – a kölcsönbeadó viseli a munkavállaló utazási költségeit. Mindezek azonban nem elégitik ki az Irányelv követelményét a munkahelyek közötti utazásra vonatkozó munkáltatót terhelő tájékoztatás körében.

A munkáltatónál rendelkezésre álló képzések feltételrendszerére vonatkozó tájékoztatási kötelezettséget az Mt. nem ír elő. A képzések körében a jogszabály rögzíti, hogy a munkavállaló mentesül ennek időtartamában a rendelkezésre állási és munkavégzési kötelezettsége teljesítése alól. Az indokolt képzési költségeket a munkáltató megtéríteni köteles. A munkáltatónak a jogszabály alapján ki kell kérnie – ahol van – az üzemi tanács véleményét a képzési tervvel kapcsolatban. Az Irányelvnek megfelelés érdekében szükséges a munkavállalók tájékoztatása a munkáltatónál elérhető képzések körében.

Az Mt. nem tartalmaz rendelkezéseket a nem kiszámítható munkarend esetén az előzetes értesítési időszak megsértésekor alkalmazható visszautasítás lehetőségéről, továbbá a munkáltató általi lemondása esetén az ellentételezésről. A hatályos tagállami szabályzás alapján a munkaidő-beosztás egy hétre szól és arról

²⁰ ZACCARIA MÁRTON LEÓ: A munkáltatói tájékoztatásról szóló irányelv reformjának potenciális hatásai a magyar munkajogra. In BANKÓ ZOLTÁN – BERKE GYULA – PÁL LAJOS – PETROVICS ZOLTÁN (szerk.): *Ünnepi tanulmányok Lőrincz György 70. születésnapja tiszteletére*. Budapest, 2019, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., 439. o.

a munkáltatónak a munkavállalót legalább 168 – speciális esetekben 96 – órával megelőzően írásban kell tájékoztatni. A rendelkezés megsértésének szankciójaként a jogszabály sem visszautasítási, sem ellentételezési lehetőséget nem biztosít. Így a munkáltató részére tájékoztatási kötelezettséget sem ír elő ebben a körben.

A speciális rendelkezések vonatkozásban az áttérési szabályra vonatkozó munkáltatói tájékoztatási kötelezettség hiányzik a hatályos Mt-ből. A jogszabály rendelkezik arról, hogy a munkavállaló ajánlatára a gyermek négyéves – további feltételek fennállta esetén hatéves – koráig köteles a munkaszerződést rész munkaidőre módosítani. Ezt meghaladóan azonban nem tartalmaz kötelezettséget a munkáltató részéről. Így nincs kötelezettsége a munkáltatónak arra, hogy tájékoztassa a munkavállalót a betölthető teljes munkaidejű vagy a határozatlan idejű álláshelyről.

5. A MUNKÁLTATÓI TÁJÉKOZTATÁSI KÖTELEZETTSÉG JELENTŐSÉGE A JOGGYAKORLATBAN

Mind a magyar, mind az uniós jogszabályzásban meghatározott tájékoztatási kötelezettség a feleket a széles körű tájékoztatásra ösztönzi. Ennek egyik célja, hogy a felek magas színvonalon, hatékonyan és versenyképesen teljesítsék a munkaviszonyból származó kötelezettségeiket. A tájékoztatási kötelezettség kiemelt jelentőséggel bír a kártérítési felelősség tekintetében érvényesülő előreláthatósági klauzula körében, a jogviszony megszűntetése vonatkozásában, az egyes munkavállalói kötelezettségek megfelelőségének értékelésében, a munkavállalók hatékony jogérvényesítésében.²¹ Például a tájékoztatási kötelezettség munkáltató általi elmulasztása a munkáltató kártérítési kötelezettségét megalapozhatja, míg munkavállaló általi elmulasztása a munkáltatót részben mentesítheti a kár megtérítése alól.

A tájékoztatási kötelezettség jelentőségét a bírósági gyakorlatban is megfigyelhetjük, akár az Európai Unió Bírósága, akár a magyar bíróság joggyakorlatát vizsgáljuk. Az Európai Unió Bírósága egyik döntésében kimondta, hogy a munkaadónak a munkavállalóval szembeni, a szerződés, illetve a munkaviszony feltételeire vonatkozó tájékoztatási kötelezettsége a munkáltatónál hatályban lévő kollektív szerződésben foglaltak útján is teljesíthető. Ami azt jelentette adott ügyben, hogy amennyiben a munkavállaló a kollektív szerződést aláíró munkavállalói szervezetek egyikének sem tagja, akkor is vonatkoznak rá a kollektív szerződésben foglaltak. A munkáltató a tájékoztatási kötelezettségének vele szemben is eleget tett. A munkavállalóra kiterjednek az abban foglalt tájékoztatott tények, adatok, körülmények. Az adott ügyben tehát az Európai Unió Bírósága az alaki kellékek

²¹ ZACCARIA: i. m. 449. o.

körében rögzítette, hogy a munkáltató nemcsak közvetlenül a munkavállalónak szóló írásba foglalt dokumentumban tehet eleget a tájékoztatási kötelezettségének, hanem a munkáltatói és a munkavállalói érdekképviselői szervek által kötött megállapodásban is.²²

A Kúria eseti döntésében kimondta, hogy a munkáltatót terhelő tájékoztatási kötelezettség kiterjed a munkáltató által közölt adott felmondás esetén a jogorvoslat módjára és határidejére vonatkozó tájékoztatásra. Amennyiben a munkáltató a tájékoztatási kötelezettségének ebben a körben nem tesz eleget, akkor a munkavállaló jogszabálysértés nélkül jogosult a harminc napos határidőn túl benyújtani a keresetét.²³ Az adott ügyben a bíróság a munkáltató mulasztásának jogkövetkezményként a munkavállaló javára a jogszabályi előírással szemben eltérést engedett. A keresetindítási határidő meghosszabbodott, így az igény érvényesíthetővé vált.

6. ÖSSZEFOGLALÁS

A szociális jogok európai pillérének II. fejezete rögzíti a munkavállaló tájékoztatáshoz való jogát. Kitér arra is, hogy e jog értelmében a munkaviszony kezdetekor kell tájékoztatást adni a munkavállaló számára a munkaviszonyból eredő jogairól és kötelezettségeiről. Alaki kellékként az írásbeliséget határozza meg. Ezen túlmenően a II. fejezetben előírja az Európai Unió azt is, hogy a tájékoztatási kötelezettségnek a munkaviszony jellegétől és időtartamától függetlenül kell eleget tenniük a tagállamoknak. A tájékoztatás az egyes munkafeltételekre vonatkozó előírást tartalmazza, mert ezzel védelmet biztosít a gyengébb fél részére.

Az Európai Unió a technológiai fejlődésre, a digitalizált világra, az innovatív munkavégzési formák megjelenésére tekintettel a munkáltatók írásbeli tájékoztatási kötelezettségét ezt meghaladóan is bővíteni kívánta a munkafeltételekre vonatkozóan. Az Európai Unió célja, hogy a versenytorzító tényezőket kiküszöbölje és a személyek, szolgáltatások, áruk szabad áramlását elősegítse. Ennek érdekében azonos standardokon nyugvó minimális szabályokat fogalmaz meg a munkaviszony alapvető szempontjaira és munkafeltételeire vonatkozóan. Ennek egyik eszközeként határozta meg a munkáltatót terhelő írásbeli tájékoztatás minimumkövetelményeit. Kimondta azt is, hogy a munkáltatót a tájékoztatási kötelezettség minden munkaviszonyban és minden munkavállalóra kiterjedően terheli.²⁴ Az Európai Unió a tájékoztatási kötelezettség meghatározásával a munkavállalók garanciális védelmét kívánja elérni. A fenti célok megvalósítása érdekében számos

²² C-306/07. (Ruben Andersen) ügy

²³ Mfv. I. 10. 995/2011/4.

²⁴ SÍPKA – ZACCARIA: i. m. 2. o.

javaslat és irányelv meghozatala után született meg az elemzett Irányelv. Az Irányelv a munkajog valamennyi területén érinti a munkáltató tájékoztatási kötelezettségét.²⁵ Rendelkezéseket tartalmaz a munkavállalók új jogaira és az új végrehajtási mechanizmusokra. Célja, hogy az Európai Unión belül megerősítse a munkavállalók jogait a nem szabványos foglalkoztatási formák esetében is.²⁶

Álláspontom szerint a munkáltatót terhelő írásbeli tájékoztatási kötelezettség szabályozásával nemcsak a hagyományos, hanem az innovatív munkavégzés keretében alkalmazott munkavállalók is védelmet kapnak. A magyar tagállami szabályzás esetén azonban az Irányelv megfogalmazásából eredően kizárólag a munkaszerződéssel rendelkező munkavállalókra és a munkaszerződés megletétől függetlenül megállapítható munkaviszonyban álló munkavállalókra vonatkoznak a jogosultságok.

Meglátásom szerint az Irányelv rendelkezéseinek a magyar tagállami szabályzás jelentős részben már most megfelel. A tájékoztatási kötelezettség írásbeliségét a hatályos Mt. is előírja. Él azonban a derogáció lehetőségével, mert a munkavállalóval közvetlenül, egyedileg közölt dokumentum helyett megfelelőnek tartja a más módon megtett tájékoztatást. Az Mt. elismeri például a napi munkaidő körében a kötelezettség teljesedését a munkaviszonyra vonatkozó szabály rendelkezésére történő hivatkozással.

Véleményem szerint azonban indokolt módosítani az Mt-t a tájékoztatási kötelezettség esedékessége körében. Az Irányelv a munkaviszony kezdetétől számított egy hét, illetve a változás bekövetkezése esetén a változás hatálybalépése határidőket jelöl meg. A magyar szabályzás ezzel ellentétben tágabb keretet biztosít, mert az időtartam mind a munkaviszony kezdetétől, mind a változás megtörténtétől számított tizenöt nap.

A munkáltatót terhelő tájékoztatási kötelezettség tartalma miatt is módosítandó az Mt. Az Irányelv újdonságként írja elő általános tartalomként a munkahelyek közötti utazás szabályainak munkáltatói meghatározását, vagy a munkáltató által biztosított képzésekre való jogosultságról történő tájékoztatást. A nem kiszámítható munkarend esetén az előzetes értesítési időszak megsértésének szankciójáról és a lemondás esetén az ellentételezésről szóló tájékoztatást is meg kell adnia a munkáltatónak. Az Irányelv a kiegészítő tájékoztatása körében rögzíti, hogy az áttérés lehetőségét is szabályoznia kell a munkáltatónak.

²⁵ PRUGBERGER TAMÁS – TÓTH HILDA (2020): A munkáltatók munkavállalók irányában fennálló tájékoztatási kötelezettségének várható alakulása az átlátható és kiszámítható munkafeltételekről szóló új irányelv alapján. *Magyar Jog*, 2020/1. szám, 30–44. o.

²⁶ BEDNAROWICZ, BARTŁOMIEJ: Delivering on the European Pillar of Social Rights: The New Directive on Transparent and Predictable Working Conditions in the European Union. *Industrial Law Journal*, 2019/4. szám. 623. o.

Az Európai Unió irányelveit a tagállamoknak a meghatározott átültetési időn belül implementálniuk kell. Álláspontom szerint a 2019-es kihirdetéshez képest a 2022-es határidő lehetővé teszi, hogy az Mt. módosítását követően megfeleljen az Irányelvben megfogalmazott minimális standardoknak. Figyelemmel kell lenni arra, hogy az implementációs kötelezettségnek teljeskörűen feleljen meg az Mt. Ennek hiányában ugyanis több probléma is felmerül a jogalkalmazás során. Például a 2001/23/EK irányelv rendelkezéseibe ütköző módon²⁷ a munkáltató személyében bekövetkező változás esetén az Mt. rendelkezései értelmében az átadó, illetve az átvevő munkáltatónak nincs konzultációs kötelezettsége a munkavállalói képviselővel.²⁸ Ugyanezen irányelvbe ütköző módon az Mt. 40. §-án alapuló munkavállalói felmondás a munkavállaló terhére további feltételeket ír elő. Ez sem a munkavállalói védelmi rendszer támogatását eredményezi.²⁹

FELHASZNÁLT IRODALOM

- BEDNAROWICZ, BARTŁOMIEJ: Delivering on the European Pillar of Social Rights: The New Directive on Transparent and Predictable Working Conditions in the European Union. *Industrial Law Journal*, 2019/4. szám. 604–623. o.
- HALMOS SZILVIA – PETROVICS ZOLTÁN: *Munkajog*. Budapest, 2014, Nemzeti Közszerkesztési és Tankönyv Kiadó, 1–263. o.
- HUNGLER SÁRA – GELLÉRNÉ LUKÁCS ÉVA – PETROVICS ZOLTÁN – DUDÁS KATALIN: *Az Európai Unió szociális- és munkajoga*. Budapest, 2020, ELTE Eötvös Kiadó, 1–296. o.
- JUHÁSZ ÁGNES: Az együttműködési és tájékoztatási kötelezettséghez kapcsolódó egyes kérdésekről. *Publicationes Universitatis Miskolcensis Sectio Juridica et Politica*, 2017. 285–301. o.
- KISS GYÖRGY: Az új Ptk. és a munkajogi szabályozás, különös tekintettel az egyéni munkaszerződésekre. *Polgári Jogi Kodifikáció*, 2012, II. évf. 1. szám. 3–17. o.
- KISS GYÖRGY – KIS NORBERT (szerk.): *Munkajog*. Scientia Rerum Politicarum sorozat. Budapest, 2020, Dialóg Campus Kiadó, 1–527. o.
- MÉLYPATAKI GÁBOR: A munka digitalizálódása a munkajogi alapelvek tükrében. In *Miskolci Jogi Szemle*, 2020, 15. évf. 3. különszám. 97–104. o.
- MÉLYPATAKI GÁBOR: A munkavállaló fogalma a magyar és a német jogban a munkáltató szempontjából. In *Publicationes Universitatis Miskolcensis Sectio Juridica et Politica*, 2012, Tomus XXX/2. 521–540. o.
- PRUGBERGER TAMÁS – TÓTH HILDA: A munkáltatók munkavállalók irányában fennálló tájékoztatási kötelezettségének várható alakulása az átlátható és kiszámítható munkafeltételekről szóló új irányelv alapján. In *Magyar Jog*, 2020/1. szám, 30–44. o.
- RÁCZ ILDIKÓ: *A digitalizáció hatása a munkajog egyes alapintézményeire* (PhD-értekezés). 2020. 1–232. o.

²⁷ 2001/23/EK irányelv preambulum (6) bekezdése, a 7. cikk (1) és (2) bekezdései

²⁸ ZACCARIA: i. m. 107. o.

²⁹ 2001/23/EK irányelv 4. cikk (2) bekezdése

- SÍPKA PÉTER – ZACCARIA MÁRTON LEÓ: Megújuló tájékoztatási kötelezettség a munkajogi viszonyokban és azokon túl. In *Munkajog*, 2019/3. szám. 1–8. o.
- TÓTH HILDA: A munkafeltételekről való tájékoztatás a nem hagyományos munkavégzési jogviszonyokban. In KÉKESI TAMÁS (szerk.): *MultiScience – XXXIII. microCAD International Multidisciplinary Scientific Conference*. Miskolc, 2019, Miskolci Egyetem, 1–8. o.
- ZACCARIA MÁRTON LEÓ: Egyensúly vagy jogvédelem? A kollektív munkavállalói jogok aktuális kérdései az EuB újabb joggyakorlata és a Szociális Jogok Európai Pillére nyomán. *Iustum, aequum, salutare*, 2019/4. 91–111. o.
- ZACCARIA MÁRTON LEÓ: Tájékozódás az ismeretlenben – gondolatok a munkáltató írásbeli tájékoztatási kötelezettségéről szóló irányelv revíziójáról. *Jog – Állam – Politika*, 2019, 11. évf. 3. szám. 187–205. o.
- ZACCARIA MÁRTON LEÓ: A munkáltatói tájékoztatásról szóló irányelv reformjának potenciális hatásai a magyar munkajogra. In BANKÓ ZOLTÁN – BERKE GYULA – PÁL LAJOS – PETROVICS ZOLTÁN (szerk.): *Ünnepi tanulmányok Lőrincz György 70. születésnapja tiszteletére*. Budapest, 2019, HVG-ORAC, 435–450. o.
- ZEMPLÉNYI ADRIENNE: *A munkajogi alapelvek – alapjogok a munkaügyi alternatív vitarendezésben*. Miskolc, 2018, HVG-ORAC, 1–56. o.

Elektronikus levelek a munkaügyi perben – bizonyítási eszköz vagy jogellenes adatkezelés?

Wellmann Barna Bence

Széchenyi István Egyetem
Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Kar
Munkajogi és Szociális Jogi Tanszék
e-mail: wellmann.barna@ga.sze.hu

ABSZTRAKT

Az elmúlt évek, évtizedek során bekövetkezett technológiai fejlődésnek köszönhetően, a munkaügyi perek mind nagyobb szeptében jelennek meg az e-mailek, illetve egyéb elektronikus üzenetek az előterjesztett bizonyítási eszközök között, melyeket az esetek túlnyomó többségében az eljáró bíróságok kérdés nélkül elfogadnak és értékelnek a jogvita eldöntése során. Ugyanakkor az adatvédelmi jog utóbbi években bekövetkezett változásai következtében jó esély van arra, hogy a perben bizonyítás céljából becsatolt e-mailek – különösen a munkaviszony megszűnését követően – adatvédelmi szempontból jogsértőnek minősülnek, mely felveti azok bizonyítási eszközként történő felhasználhatóságának kérdését. A tanulmány arra keresi a választ, hogy vajon van-e helye a jogellenes adatkezelést megvalósító elektronikus levelek figyelembe vételének a munkaügyi peres eljárások során.

Kulcsszavak: adatvédelem, bizonyítás, elektronikus levelezés, munkaügyi per, személyes adatok védelme

BEVEZETÉS

Tanulmányomat Rátkai Ildikó gondolataival vezetem be, hiszen e sorok jól szemléltetik az általam vizsgált kérdéskör gyökerének szerteágazóságát: „Mintegy két évtizede mindennapos jelenség az, hogy a munkáltatói szervezetekben dolgozók elektronikus levelezést folytatnak mind a szervezeten belül, mind azon kívül. Nyilvánvaló, hogy a munkahelyen használt levelezőrendszert a munkáltató éppen olyan munkaeszközként biztosítja, mint a golyóstollat, a villáskulcsot vagy éppen a targoncát. A munkahelyi e-mail-fiók és annak használata azért különbözik a „hagyományos” munkaeszközöktől, mert a klasszikus munkaviszonyon túlmutató területek – a munkavállaló oldalán a magántitokhoz (levéltitokhoz) és a személyes adatok védelméhez való jog, a munkáltató részéről pedig az üzleti titokhoz

fűződő jog – komolyan befolyásolják az e-mail mint munkaeszköz használatának és ellenőrzésének korlátait és az azokkal kapcsolatos különböző érdekeket.”¹

Habár a munkahelyi elektronikus levelezés funkciójából eredően az adatvédelmi gyakorlat természetesen elsősorban a munkáltató által történő, a munkahelyi e-mail-fiók biztosításán keresztüli munkavállalói személyes adatok kezelésére összpontosít,² adatvédelmi szempontból komoly jelentősége van az elektronikus levelek munkaviszony megszűnését követő sorsának is. Értelemszerűen itt nem azokra az esetekre kell gondolni, amikor a dolgozó évekkal a munkaviszony megszűnését követően otthon, a fiókja mélyén talál egy elkallódott kinyomtatott e-mailt, majd ugyanazzal a mozdulattal gyűri is össze és dobja a szemétkébe. Persze, ha a szabályokat szigorúan szem előtt tartva vizsgáljuk ezt az esetet, ugyanúgy felsejlenek a tanulmányban vizsgált kérdések, azonban reálisan nézve, az ilyen helyzetek a gyakorlatban lényegében nem hordoznak magukban semmilyen adatvédelmi kockázatot.

Az általam feldolgozott témakör ennél sokkal specifikusabb: írásomban arra keresem a választ, hogy vajon hogyan tudjuk adatvédelmi szempontból értékelni azokat az elektronikus munkahelyi levelezéseket, amelyeket a munkavállaló a munkaviszony megszűnését követően használ fel például egy munkaügyi perben. Az ugyanis elvitathatatlan, hogy mára az egyik leggyakoribb bizonyítási eszköztípus a munkajogi jogvitákban az e-mail, ezen belül is különösen a munkahelyi levelezés. Amennyiben már csak a legalapvetőbb adatvédelmi jogi szabályokat is megvizsgáljuk, feltűnik, hogy önmagában az a tény, hogy a munkavállaló a munkaviszony megszűnését követően is birtokolja a személyes adatot tartalmazó munkahelyi levelet, adatkezelési tevékenységnek minősül. Ugyanakkor mindaddig, amíg a jogvita nem indul meg a felek között, azaz az e-mailt a munkavállaló – akár tudatosan, akár csak feledékenységéből – egyszerűen őrzi, addig a munkavállaló úgy valósítja meg ezt az adatkezelési tevékenységet, hogy arra valós jogalapja, jogszerű indoka nincsen, következésképpen cselekménye (mulasztása) jogellenes lesz.

Tanulmányomban erre a jelenségre, problematikus területre hívom fel a figyelmet, továbbá keresem a választ arra a kérdésre, hogy a fentiek ellenére vajon lehetséges-e, hogy a peres eljárásokban e bizonyítási eszközökből a bíróság mégis bizonyítékot nyerjen ki, felhasználva azokat a jogvita ítélettel történő lezárásához.

¹ RÁTKAI ILDIKÓ: A munkavállaló e-mail-címe – a munkáltató problémája? A munkahelyi elektronikus levelezés ellenőrzésének hatósági gyakorlata. In *Munkajog*, 2020/2. szám, 10–17., 10. o.

² Uo. 10. o.

E-MAIL VAGY ADATVÉDELEM?

A fejezet címében feltett kérdés megválaszolásához szükséges elhatárolnunk egymástól azt a két esetet, amikor a munkaviszony a munkaügyi pertől függetlenül változatlanul fennáll a felek között, attól, amikor már egy lezárult jogviszonnyal összefüggésben zajlik a jogvita. Ahhoz azonban, hogy e distinkció lényegét feltárjuk, az eljárásjogi és munkajogi szabályokon túl szükséges megismernünk az adatvédelmi szabályozás alapintézményeit is.

2016. április 27-én az Európai Parlament és a Tanács hosszas kodifikációs munkát követően elfogadta a természetes személyeknek a személyes adatok kezelése tekintetében történő védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról, valamint a 95/46/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről (általános adatvédelmi rendelet)³ szóló 2016/679 rendeletét (a továbbiakban: GDPR vagy Rendelet), mely az Európai Unió Hivatalos Lapjában való kihirdetését követő huszadik napon,⁴ azaz 2016. május 25-én lépett hatályba, majd 2018. május 25. napjától alkalmazandóvá is vált.⁵ A Rendelet ettől az időponttól kezdődően valamennyi uniós tagállam, illetve az Európai Gazdasági Térség (EGT) nem uniós tagállamaira⁶ is kötelező rendelkezéseket tartalmaz, mind közvetlenül alkalmazandó szabályok, mind jogharmonizációs kötelezettség formájában. Ez alapjaiban változtatta meg a – jogforrási jellegéből kifolyóan – csupán elrendő célokat meghatározó, azonban a szabályrendszer kialakítása során a tagállamoknak szabadkezet adó, az Európai Parlamenti és a Tanács személyes adatok feldolgozása vonatkozásában az egyének védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról szóló 95/46/EK irányelve által alakított regionális gyakorlatot.

Adatkezelés, adatkezelők és személyes adatok az elektronikus levelezéssel összefüggésben⁷

A fenti jogszabályi változás általánosan válik igazán relevánssá jelen írás szempontjából, ha felismerjük: a munkahelyi levelezés valójában rengeteg személyes adatot, illetve üzleti titkot tartalmazhat, melyeknek nem csupán a megismerése és tovább-

³ Angolul *General Data Protection Regulation*, azaz röviden GDPR.

⁴ GDPR. 99. cikk (1) bekezdés

⁵ GDPR 99. cikk (2) bekezdés

⁶ Izland, Liechtenstein és Norvégia

⁷ Lásd pl.: RÁCZ ORSOLYA, RÁCZ ZOLTÁN: Az adatvédelem munkajogot érintő egyes gyakorlati kérdései. In BANKÓ ZOLTÁN, BERKE GYULA, PÁL LAJOS, PETROVICS ZOLTÁN (szerk.): *Ünnepi tanulmányok Lőrincz György 70. születésnapja tiszteletére*. Budapest, 2019, HVG-ORAC Lap-és Könyvkiadó Kft., 351–357. o.

bítása, hanem az azokon, illetve azokkal végzett bármilyen művelet adatkezelésnek minősül, ideértve a levelezés tárolását, birtoklását is.

Mindez azt jelenti, hogy amennyiben a munkavállaló őrzi (tehát elmulasztja kitörölni) a munkáltatói levelezést, azaz mindaddig, amíg hozzáfér az adott e-mail tartalmához, adatkezelési tevékenységet végez – feltéve természetesen, ha az adott üzenet bármilyen személyes adatot tartalmaz. Az adatkezelés ugyanis a személyes adatokon vagy adatállományokon automatizált vagy nem automatizált módon végzett bármely művelet vagy műveletek összessége, így a gyűjtés, rögzítés, rendszerezés, tagolás, tárolás, átalakítás vagy megváltoztatás, lekérdezés, betekintés, felhasználás, közlés továbbítás, terjesztés vagy egyéb módon történő hozzáférhetővé tétel útján, összehangolás vagy összekapcsolás, korlátozás, törlés, illetve megsemmisítés.⁸

Amint az az előbbiekből is látszik, az adatkezelés kapcsán nem lehet, de nem is szükséges egy egzakt, pontos definíciót adni, hiszen, amennyiben feltételeznénk, hogy lehetséges felsorolni valamennyi adatkezelési tevékenységet és ennek megfelelően kívánnánk szabályt alkotni, az bizonyosan nem állná ki az idő próbáját még rövid távon sem. A már említett technológiai fejlődés következtében ugyanis akár már a holnapi napon megjelenhet olyan fejlesztés vagy találmány, mellyel újabb és újabb, akár jelenleg elképzelhetetlen adatkezelési módok valósíthatók meg. Így tehát nemcsak a praktikum, hanem a hatékonyság is indokolja a relatíve általános fogalommeghatározást, valamint az adatkezelési tevékenységek kizárólag exemplifikatív, példálózó jellegű felsorolását.

Az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény (a továbbiakban: Infotv.) definíciókészletét segítségül hívva rögzíthető az is, hogy az a természetes vagy jogi személy, illetve jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet, aki vagy amely – törvényben vagy az Európai Unió kötelező jogi aktusában meghatározott keretek között – önállóan vagy másokkal együtt az adat kezelésének célját meghatározza, az adatkezelésre (beleértve a felhasznált eszközt) vonatkozó döntéseket meghozza és végrehajtja, vagy az adatfeldolgozóval végrehajthatja, adatkezelőnek minősül.⁹ Jelentősen leegyszerűsítve és leszűkítve az értékelés körét, ez azt jelenti, hogy az a jogalany, aki a fenti adatkezelési műveleteket oly módon valósítja meg, hogy azért saját maga felelősséggel tartozik, adatkezelőnek minősül.

Az, hogy ezt az egyszerűsítést sem lehet csupán úgy megtenni, hogy az adatkezelési cselekményeket megvalósító alany tekintendő adatkezelőnek, a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság (a továbbiakban: Hatóság vagy NAIH) egyértelmű álláspontjára vezethető vissza: „Amennyiben az adatkezelés a munkavégzéssel összefügg, annak érdekében történik, a munkavállaló lényegében

⁸ GDPR 4. cikk 2. pont

⁹ Infotv. 3. § 9. pont

a munkáltató mint adatkezelő nevében jár el, és e tevékenysége mint adatkezelői tevékenység is a munkáltatónak tudható be.”¹⁰ Mindez pedig azon a körülményen alapul, hogy adatkezelőnek – a munkajogon túl is – az esetek túlnyomó többségében valamely szervezet (jogi személy, közhatalmi szerv, ügynökség stb.) minősül, melyből kifolyólag az adatkezelő munkavállalói nem lesznek adatkezelők, hanem csupán az adatkezelő megtestesítői, akik megvalósítják ezeket a cselekményeket. Ebből kifolyólag, még ha esetleg kizárólagosan egy konkrét személy is van kijelölve az adatkezelő szervezetrendszerén belül az adatok kezelésére, az adatvédelmi szabályok betartásáért ténylegesen felelős – ezáltal pedig adatkezelőnek minősül – alanynak változatlanul a szervezetet kell tekinteni.¹¹

Persze ahhoz, hogy valóban értelmezhető legyen az adatkezelés intézménye és az adatkezelői minőség, szükséges magának a személyes adatnak a definiálása is. A GDPR 4. cikk 1. pontja szerint a személyes adat „az azonosított vagy azonosítható természetes személyre vonatkozó bármely információ”. Azaz valójában minden olyan adat, amelyből közvetlenül vagy közvetett módon következtetni lehet az érintett kilétére, az vele összefüggésbe hozható, személyes adatnak minősül.¹²

Jelen tanulmány vizsgálati köre, valamint tágabban szemlélve, a közvetett módon történő azonosítás szempontjából van különös jelentősége a GDPR egyik kiemelkedő újításának is, mely szerint az ún. online azonosító (pl. felhasználónév, e-mail cím stb.) is személyes adatnak minősül.¹³ Ez utóbbi változtatás komoly előrelépésnek tekinthető, ugyanis a Rendelet védelem alá helyezi azokat a személyes adatokat is, amelyekről adott esetben nem is lehet konkrét, név szerint meghatározott személyre következtetni, azonban az adott azonosítóhoz kapcsolódó adatokból az adott személy akár teljes profilja is megalkotható a nevének ismerete nélkül.¹⁴

¹⁰ NAIH 2019/769. számú határozat, 11. o. URL: <https://www.naih.hu/files/NAIH-2019-769-hatarozat.pdf> (utolsó elérés: 2020. március 6.)

¹¹ PÉTERFALVI ATTILA – RÉVÉSZ BALÁZS – BUZÁS PÉTER (szerk.): *Magyarázat a GDPR-ról*. Budapest, 2018, Wolters Kluwer Kft., 81.

¹² Az uniós jog és az Európa Tanács joga szerint az információ akkor tartalmaz személyre vonatkozó adatokat, s minősül ezáltal személyes adatnak, amennyiben abból az érintett identitása tisztán kitűnik vagy kiegészítő információk alapján megállapítható. Lásd: Az Európai Unió Alapjogi Ügynöksége, az Európa Tanács, az Európai Adatvédelmi Biztos: *Handbook on European data protection law (2018 edition)*, 2018, az Európai Unió Alapjogi Ügynökségének, az Európa Tanácsnak és az Európai Adatvédelmi Biztosnak a közös kiadványa, Luxemburg, 83. URL: <https://fra.europa.eu/en/publication/2018/handbook-european-data-protection-law-2018-edition> (utolsó elérés: 2018. október 12.)

¹³ Lásd: GDPR 4. cikk 1. pont

¹⁴ A GDPR preambulának (30) bekezdése magyarázatként a következőket adja meg: „A természetes személyek összefüggésbe hozhatók az általuk használt készülékek, alkalmazások, eszközök és protokollok által rendelkezésre bocsátott online azonosítókkal, például IP-címekkel és cookie-azonosítókkal, valamint egyéb azonosítókkal, például rádiófrekvenciás

Érdemesnek tartom azonban kiemelni, hogy a személyes adat esetében a NAIH által kibocsátott adatvédelmi értelmező szótár¹⁵ adja meg a legadekvátabb definíciót, hiszen rögzíti, hogy személyes adat „bármely meghatározott, azonosított vagy azonosítható természetes személlyel (érintett) kapcsolatba hozható adat és az adatból levonható, az érintettre vonatkozó következtetés. A személyes adat az adatkezelés során mindaddig megőrzi e minőségét, amíg kapcsolata az érintettel helyreállítható. Az érintettel akkor helyreállítható a kapcsolat, ha az adatkezelő rendelkezik azokkal a technikai feltételekkel, amelyek a helyreállításhoz szükségesek.”

Személyes adatok a munkahelyi levelezésben

A személyes adat fogalmának ismeretében egyáltalán nem életszerűtlen az a kijelentés, hogy a munkavállaló adatkezelést végez gyakorlatilag minden esetben, amikor a munkáltatói e-mailt megőrzi, lementi, esetlegesen ki is nyomtatja. Hiszen a fentiekben kifejtettek szerint személyes adat minden olyan információ, amely az érintettre vonatkozik. A legalapvetőbb személyes adat pedig nem más, mint az érintett neve. Ezáltal már önmagában minden olyan e-mail, amely tartalmazza a küldő nevét vagy abból a kilétére következtethetünk, személyes adatot hordoz, azaz a megismeréssel máris megvalósul az adatkezelési tevékenység. Különösen igaz ez, amennyiben a levelezés alapján a név összekapcsolható az e-mail címmel, melyről a levél érkezett. Tipikus az is, hogy a céges levelező felületek előre rögzített aláírással is rendelkeznek, mely rendszerint tartalmazza az adott dolgozó munkakörét és telefonszámát is, bár ez utóbbi információ a gyakorlatban – az e-mail címhez hasonlóan – leginkább a munkáltató által biztosított elérhetőséget jelent. Ugyanakkor e körülmény nem befolyásolja azt a tényt, hogy csupán a fenti adatok közül mindössze kettő ismeretével is gyakorlatilag teljes bizonyossággal beazonosíthatóvá válik a küldő személy kiléte, azaz már egyetlen munkáltatótól származó elektronikus üzenet megőrzése is, függetlenül a levél konkrét tartalmától, lényegében teljes bizonyossággal adatkezelési tevékenységnek minősül.

A fentiekben túlmenően elengedhetetlen kitérni arra a körülményre is, hogy az egyes munkáltatói levelek sok esetben nemcsak a küldőre, hanem harmadik személyekre nézve is tartalmaznak személyes adatokat. Így például nem csupán személyes adatot, de különleges adatot tartalmaz az olyan e-mail, amelyben a dol-

azonosító címkékkal. Ezáltal olyan nyomok keletkezhetnek, amelyek egyedi azonosítókkal és a szerverek által fogadott egyéb információkkal összekapcsolva felhasználhatók a természetes személyes profiljának létrehozására és az adott személy azonosítására.”

¹⁵ A NAIH által kibocsátott adatvédelmi értelmező szótár. URL: <https://www.naih.hu/adatvedelmi-szotar.html> (utolsó elérés: 2020. március 6.)

gozó azt az értesítést kapja, hogy egy beosztottja „az emberi reprodukciós eljárással összefüggő, egészségügyi intézményben történő kezelésen” vesz részt, ezért az érintett a munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény (a továbbiakban: Mt.) 55. § (1) bekezdés *b*) pontja alapján mentesül a munkavégzési kötelezettség alól az adott időpontban. Azért feltételezhető, hogy hasonló tájékoztatásra sor kerül a gyakorlatban is, mert a fenti indokot a munkavállaló köteles a munkáltató tudomására hozni annak érdekében, hogy jogszerűen mentesülhessen a munkavégzési kötelezettség alól.¹⁶

Az eddigiekben kifejtett körülmények azonban önmagukban nem eredményezik azt, hogy az e-mailek megőrzése (illetve a dolgozó jogosultságainak függvényében az elektronikus levelezésen végzett bármely adatkezelési tevékenység) jogellenes lenne.

Az adatkezelés jogalapja

Az adatkezelési jogalapok elemzésével önmagában is meg lehetne tölteni egy több szerzői ív terjedelmű tanulmányt, olyannyira összetett és sok kérdést felvető területről van szó, ugyanakkor, figyelembe véve, hogy írásom fókuszában egy lényegesen eltérő, azonban az adatkezelési jogalapok legalább intézményi szinten történő ismeretét nélkülözhetetlenné tevő téma áll, a legalapvetőbb szabályokat mégis szükséges bemutatnom.

A jogalapok rendszere egyértelműen a GDPR legfontosabb újdonságának tekinthető, hiszen azon túlmenően, hogy közvetlenül alkalmazandó jellege folytán kötelezővé tette mind a hat adatkezelési jogalap átvételét a tagállamok részére (ez például Magyarországra sem volt jellemző), a korábbi szabályozási megoldáshoz (95/46/EK Irányelv) képest jóval összetettebb szabályrendszer került megalkotásra.¹⁷ Jelentősen leegyszerűsítve, az adatkezelés jogalapja mindazokat a körülményeket, illetve feltételeket határozza meg, melyek legalább egyikének megállapíthatósága esetén jogszerűnek minősül az adatkezelés. A GDPR 6. cikk (1) bekezdése értelmében „a személyes adatok kezelése kizárólag akkor és annyiban jogszerű, amennyiben legalább az alábbiak egyike teljesül:

- az érintett hozzájárulását adta személyes adatainak egy vagy több konkrét célból történő kezeléséhez;

¹⁶ Ezen felül a felmondási tilalom szabályainak [Mt. 65. § (3)–(6) bekezdés] alkalmazását is ez alapozza meg, ugyanakkor ebben az esetben a munkavállaló utólagos tájékoztatása is elfogadható az Alkotmánybíróság 17/2014. (V. 30.) határozatával összhangban módosított rendelkezéseknek megfelelően.

¹⁷ SEPSI TIBOR: *GDPR útikalauz adatkezelőknek*. Budapest, 2019, Wolters Kluwer Kft., 120.

- az adatkezelés olyan szerződés teljesítéséhez szükséges, amelyben az érintett az egyik fél, vagy az a szerződés megkötését megelőzően az érintett kérésére történő lépések megtételéhez szükséges;
- az adatkezelés az adatkezelőre vonatkozó jogi kötelezettség teljesítéséhez szükséges;
- az adatkezelés az érintett vagy egy másik természetes személy létfontosságú érdekeinek védelme miatt szükséges;
- az adatkezelés közérdekű vagy az adatkezelőre ruházott közhatalmi jogosítvány gyakorlásának keretében végzett feladat végrehajtásához szükséges;
- az adatkezelés az adatkezelő vagy egy harmadik fél jogos érdekeinek érvényesítéséhez szükséges, kivéve, ha ezen érdekekkel szemben elsőbbséget élveznek az érintett olyan érdekei vagy alapvető jogai és szabadságai, amelyek személyes adatok védelmét teszik szükségessé, különösen, ha az érintett gyermek.”

Az adatkezelés során, illetve annak jogszerűségének vizsgálatakor tehát mindig, méghozzá első lépésként fel kell tární, hogy a fenti esetek bármelyike fennáll-e.

Ugyanakkor ez nem azt jelenti, hogy ennek során szabadon lehetne „válogatni” az adatkezelési jogalapok közül, hiszen minden egyes adatkezelésnek a gyakorlatban kizárólag egyetlen valós jogalapja lehet, amelyet egyértelműen, az adatkezelés megkezdését megelőzően meg kell határozni. Tehát, ugyan előfordulhat olyan körülmény, hogy valamely adatkezelési tevékenységet egyidejűleg több jogalap (tipikusan az érdekmérlegelési teszt és a hozzájárulás) is lehetővé tenné, azonban ekkor az adatkezelőnek gondos mérlegelés után meg kell határoznia, hogy ezek közül melyiket teszi meg az adatkezelés jogalapjává (hiszen az adatkezelés megkezdését követően csak kivételes esetben lehet egyik jogalapról egy másikra áttérni), nincsen arra lehetőség, hogy ugyanazon adatkezelési műveletre egyidejűleg több jogalap is megjelölésre kerüljön. Az egyes jogalapokhoz ugyanis eltérő eljárások, eltérő jogosítványok tartoznak, melyek betartása és érvényesítése komoly nehézségekbe ütközne.¹⁸

Amennyiben viszont egyetlen egy sem állapítható meg a fenti esetkörök közül az adatkezelés során, úgy az adatkezelés jogalapja hiányzik (vagyis az adatkezelőnek lényegében nincsen megfelelő és jogszerű indoka és oka arra, hogy a kérdéses adatokat kezelje), következésképpen az eljárás, a cselekmény jogszerűtlen lesz.

Természetesen önmagában a jogalap megléte nem determinálja, hogy az adatkezelés biztosan jogszerű is, hiszen e körben jelentőséggel bírnak még az adatkezelés, illetve az adatvédelem elvei, valamint a további konkrét jogszabályi előírások is. Az azonban rögzíthető tehát, hogy a jogszerű adatkezelésnek előfeltétele a megfelelő jogalapról már az adatkezelést megelőző megléte, ennek hiányában ugyanis kivétel nélkül jogellenes az adatok kezelése, annak vizsgálata nélkül, hogy az egyéb előírásokat egyébként maradéktalanul betartják-e.

¹⁸ PÉTERFALVI – RÉVÉSZ – BUZÁS: i. m. 111–112. o.

A munkaviszonnyal összefüggő elektronikus levelekben szereplő személyes adatok kezelésének jogszerűsége

Az adatkezelés jogalapja ismeretének birtokában kijelenthető, hogy mindaddig, amíg a munkaviszony fennáll, a munkavállaló a kifejezetten számára (azaz nem tévesen címzett), munkaviszonyával, munkakörével összefüggésben küldött üzenetek esetén kezelheti a munkáltatói elektronikus levelekben szereplő személyes adatokat, hiszen ezek vonatkozásában több jogalap is megállhat.¹⁹

A gyakorlatias gondolkodásból talán elsőként – ám bizonyos értelemben csupán közvetett módon – merülhet fel, hogy az érintett hozzájárulása képezi az adatkezelés alapját, hiszen a jogviszony létesítésével a munkavállaló lényegében elfogadja (mintegy hozzájárul ahhoz), hogy a munkaviszony létesítése, teljesítése, megszűnése (megszüntetése) vagy az Mt.-ből származó igény érvényesítése szempontjából lényeges személyes adatát²⁰ nemcsak a munkáltató kezelheti, hanem az adott esetben akár más munkavállalók, illetve harmadik személyek részére is továbbítható. Ugyanez igaz arra az esetre is, amikor a dolgozó az e-mail végén elhelyezett aláírásában személyes adatokat tüntet fel (pl. törzsszám, telefonszám), ekkor ugyanis e cselekménye ráutaló magatartással tanúsított hozzájárulásnak minősül, hiszen saját levelében, ő maga adta meg ezeket.

Habár valóban meg lehetne tenni ezeknek az adatkezelési tevékenységeknek a jogalapjává a munkavállaló hozzájárulása, ez azonban a gyakorlatban egyáltalán nem célszerű és praktikus megoldás, hiszen a jogalapok ismertetésénél kifejtettek továbbra is irányadók: főszabály szerint a már megkezdett adatkezelési tevékenység jogalapja nem változtatható meg. A jogalap meghatározása pedig nem egy konkrét adat konkrét esetben történő kezeléséhez kapcsolódik, hanem épp ellenkezőleg, az adatkezelőnek az általa végzett, egymástól jól elhatárolható, elkülönült általános jelleggel meghatározott tevékenységekre (pl. munkahelyi elektronikus levelezésben található személyes adatok kezelése) kell megtalálnia és meghatároznia a megfelelő joglapot.²¹ Ezzel összefüggésben pedig a hozzájárulás csak abban az esetben lehet megfelelő jogalap, ha az a szó klasszikus értelmében hozzájárulásnak tekinthető, azaz valós rendelkezési jogot biztosít az érintett részére.²² Ebből

¹⁹ A foglalkoztatás összefüggő adatkezelési jogalapokban a GDPR hatására bekövetkezett változásokról lásd: ARANY TÓTH MARIANN: A foglalkoztatással összefüggő adatkezelés szabályozásának lehetőségei az Általános Adatvédelmi Rendelet (GDPR) alapján. In *Munkajog*, 2018/1, 25–30. o.

²⁰ Mt. 10. § (1) bekezdés

²¹ PÉTERFALVI – RÉVÉSZ – BUZÁS: i. m. 112. o.

²² Erre a feltételre vezethető vissza az a körülmény is, hogy a munkaviszonyok keretein belül a hozzájárulás, mint adatkezelési jogalap valójában csak nagyon ritkán alkalmazható és megfelelő, mivel a felek között hierarchikus viszony van, ezáltal pedig reálisan nézve, a munkavállalónak nincsen igazi döntési szabadsága. A kérdéstről lásd részletesen pl.: ARANY TÓTH MARIANN:

ugyanis az a körülmény is származik, hogy az érintett az adatkezeléshez adott hozzájárulását bármikor szabadon vissza is vonhatja, amely ettől kezdődően minden további adatkezelési műveletet jogellenessé tesz. Vagyis a hozzájárulás, mint adatkezelési jogalap csak abban az esetben valós alternatíva, ha az adatkezelőnek nem okoz hátrányt vagy sérelmet az, ha az érintett a korábban megtett hozzájárulását később visszavonja.²³ Ez pedig minden kétséget kizáróan nem igaz a munkahelyi levelezésre, hiszen – a korábbiakban ismertettek tudatában – egyértelműen ellehetetlenülne az egész elektronikus kommunikáció.

Ugyanakkor szerencsére nem csupán a hozzájárulás képezheti az ilyen adatkezelések jogalapját.

A GDPR 6. cikk (1) bekezdés *b*) pontja szerinti, a szerződés teljesítésén alapuló adatkezelés is lehetséges jogalpnak lenne tekinthető kellő rugalmassággal, hiszen jelen esetben – pusztán a felek közötti viszonyrendszert vizsgálva – nem másról van szó, minthogy a munkavállaló a munkaviszonyból származó, vagyis a munkaszerződésből eredő kötelezettségeinek teljesítése (például egyes munkafeladatok megküldése) vagy jogainak érvényesítése (például szabadságigény bejelentése) érdekében kommunikál a munkáltatóval. Ebből a szempontból tehát irreleváns az is, hogy a levelezésnek mi a konkrét tárgya, hiszen például egy megrendelés leadása ugyanúgy munkaviszonyból származó kötelezettség lehet (tipikusan munkaköri feladat), mint éppen a hozzátartozó halála miatti távollét bejelentése (együttműködési és tájékoztatási kötelezettség,²⁴ illetve a munkavégzés alóli jogszerű mentesülés igényének bejelentése), holott mindkettő különböző jellegű személyes adatokat tartalmaz.

Ugyanakkor megítélésem szerint ezek sem tekinthetők megfelelő jogalpnak, hiszen, ha alaposabban szemügyre vesszük, ezek az esetek valójában mind-mind az Mt. előírásainak (pl. együttműködési és tájékoztatási kötelezettség, a munkáltató utasításai végrehajtásának kötelezettsége, munkavégzési és foglalkoztatási kötelezettség, munkavállalói jogok gyakorlása stb.) gyakorlati megvalósulását jelenti. Hiszen a munkavállaló miért tünteti fel személyes adatait az e-mail végén? Azért, hogy beazonosítható legyen a levél küldője, ezáltal ellenőrizhető legyen a munkavégzése, a beosztottak tudják, hogy az üzenet a felettesüktől, vagyis az irányítási jogkörrel rendelkezőtől származik stb. Ugyanez az indoka a nevet tartalmazó munkahelyi e-mailcímeknek is. Ha pedig maga az üzenet tartalmaz személyes adatokat (pl. a bérszámfejtőnek továbbított munkaidő-nyilvántartás vagy a távollétet igazoló orvosi dokumentumok), szintén jogi kötelezettség (munkabérfizetési

A munkavállalók személyes adatainak védelme a magyar munkajogban, Szeged, 2008, Bába Kiadó, 86–91., illetve ARANY TÓTH MARIANN: *Személyes adatok kezelése a munkaviszonyban*, Budapest, 2019, Wolters Kluwer Kft. (e-book-kiadás oldalszámozás nélkül)

²³ PÉTERFALVI – RÉVÉSZ – BUZÁS: i. m. 111. o.

²⁴ Mt. 6. § (2) és (4) bekezdés

kötelezettség, betegszabadság kiadása stb.) teljesítéséről van szó. Vagyis ezekben az esetekben a jogi kötelezettség teljesítése²⁵ tekinthető az első, ténylegesen megfelelő adatkezelési jogalpnak.

Figyelembe véve azonban azt a körülményt, hogy a munkaviszonyból származó jogszabályi kötelezettségek legtöbbje esetén valójában vannak alternatívái az elektronikus levelezésnek, melyek számos, az e-mailezéssel járó adatkezelési tevékenységet kiválthatnak, illetve nélkülözhetnek (hogy csak a legkézenfekvőbbet említsem, a személyes szóbeli kommunikáció), nem feltétlenül a jogszabályból eredő kötelezettség teljesítése a legmegfelelőbb adatkezelési jogalap a jelen tanulmány által vizsgált elektronikus munkahelyi levelezések kapcsán. Az ugyanis, hogy manapság a munkahelyi kommunikáció lényegében átkerült a virtuális térbe, szinte kizárólag egyetlen okra vezethető vissza: a hatékonyságra. Ezáltal ugyanis a legtöbb feladat sokkal gyorsabban, egyszerűbben és költségtakaróbban végezhető el, mint hagyományos, analóg módon.

Mindez pedig az adatvédelmi jog fogalomrendszerébe átültetve egyet jelent: a munkáltatónak az az érdeke, hogy a munkahelyi feladatok és kötelezettségek minél hatékonyabban, minél gyorsabban és egyszerűbben elvégezhetőek legyenek. És amennyiben a munkáltató az érdekmérlegelési teszt elvégzése során azt állapítja meg – márpedig bizonyosan ezt fogja megállapítani – hogy az ehhez fűződő érdeke, méghozzá jogos gazdasági, munkaszervezési stb. érdeke jelentősebb, előbbre való, mint az érintett személyes adatainak védelméhez fűződő joga, úgy az adatkezelés jogalapja is praktikusán ez kell, hogy legyen.

Az e-mailek megőrzésének problematikája

A fentiekből látható, hogy több körülmény is képezheti a munkaviszony fennállása során az elektronikus levelekben megtalálható személyes adatok kezelésének jogalapját. Így a munkaviszony tartama alatt önmagában az a tény, hogy a munkavállaló nem törli ki azonnal az egyes munkáltatói e-maileket nem teszi jogellenessé az adatkezelést. Sőt, a korábban kifejtettek szerint az elektronikus levelezés a felek mindegyikére nézve tartalmaz, tartalmazhat garanciális jellegű információkat, így azok őrzése is szükséges lehet például a munkáltató – vagy a munkavállaló – esetleges igényeinek érvényesítése, vitás kérdések jövőbeni rendezése, a feladatok teljesítésének ellenőrzése érdekében, tehát esetenként éppen e dokumentumok megsemmisítése lehet jogellenes (de legalábbis sérelmes) és indokolt esetben akár szankcionálható magatartás.

Ugyanakkor megfordul a cselekmény adatvédelmi szempontú értékelése abban az esetben, amennyiben a munkaviszony időközben megszűnik a felek között.

²⁵ GDPR 6. cikk (1) bekezdés c) pont

Már önmagában az a körülmény is jelentősen befolyásolja az elektronikus levelek megőrzésének (lementésének, kinyomtatásának) minősítését, hogy az azokban szereplő személyes adatok munkavállaló általi jogszerű kezelése a továbbiakban csak nagyon szűk körben lehetséges. Az absztrakt esetekkel nem kalkulálva²⁶ a munkaviszony megszűnésével a munkavállalónak egyetlen valós jogalapja lehet az adatkezelés folytatására, nevezetesen a saját jogos érdekeinek érvényesítése.²⁷ Ez jelen esetben azt jelenti, hogy a munkavállaló pontosan abból az elhatározásból, arra az esetre őrzi meg e leveleket, ha a jövőben esetlegesen munkaügyi (vagy más természetű) jogvita merülne fel a felek között fennállt jogviszonyból eredően.²⁸ Azonban ennek az adatkezelési jogalapnak az általános jellegű megállapítása komoly aggályokat vet fel.

Értelemszerűen a jogos érdek érvényesítésére alapított adatkezelés csak és kizárólag addig állapítható meg, ameddig az igényérvényesítési határidő el nem telik. Vagyis a munkavállalói adatkezelés jogalapja legfeljebb a munkajogi igény elévüléseiig igazolható. Ugyanakkor ebben az esetben sem egyértelmű, hogy ez pontosan mennyi időt is jelent. Az Mt. 286. §-ában foglalt előírások alapján ugyanis habár a munkajogi igény főszabály szerint három év alatt évül el, abban az esetben, amennyiben az igény bűncselekménnyel okozott kár megtérítésére vagy személyiségi jogsértéssel összefüggő sérelemdíj megfizetésére irányul, az elévülési idő öt év; illetve, ha a büntethetőség elévülési ideje ennél hosszabb, ennek megfelelő idő.²⁹

A fenti elévülési szabályokra tekintettel, álláspontom szerint kizárólag abban az esetben igazolható – érdekmérlegelési tesztel – a megfelelő adatkezelési jogalap a munkavállaló oldalán, amennyiben a munkaviszony megszűnésekor már fennáll a jogvita, vagy nagy valószínűséggel ki fog alakulni (például nyilvánvalóan jogellenes munkaviszony-megszüntetés esetén). Ellenkező esetben ugyanis véleményem szerint kiüresedhetne az adatkezelési jogalapok intézménye, amennyiben a felek bármelyikének adatkezelése (ti. az adatok megőrzése) arra hivatkozással lenne jogszerű lényegében időbeli korlát nélkül, hogy vannak el nem évülő bűncselekmények, így az adatokra lényegében bármikor szükség lehet, ha a másik fél oldalán kiderülne egy ilyen cselekmény. Természetesen ez a helyzet kollíziót ered-

²⁶ Például az olyan – meglehetősen életszerűtlen – esetek, amikor a munkáltató a munkavállaló kifejezett kérésére vagy saját elhatározásból egyoldalúan megengedi, hogy a munkavállaló megtartsa a munkaviszonnyal összefüggő leveleit. Persze ez önmagában nem pótolja a levelezésben esetlegesen érintett harmadik személyek hozzájárulását.

²⁷ GDPR 6 cikk (1) bekezdés f) pont

²⁸ A tanulmány az egyszerűség kedvéért a továbbiakban nem vette figyelembe azokat az eseteket, amennyiben a munkavállaló egyszerű gondatlanságból mulasztja el (tehát elfelejti) kitörölni vagy megsemmisíteni ezeket a leveleket.

²⁹ Azokról az esetekről, amikor nem munkajogi igényt érvényesít a munkavállaló, terjedelmi korlátok miatt az írás – jelen alfejezetben foglaltakon túl – nem értekezik.

ményez az adatkezelő munkavállaló, illetve az érintett, azaz azon személy érdekei között, akire vonatkozóan az adott e-mail személyes adatot tartalmaz.

A bűncselekmények elkövetésének bizonyítása az idő múlásával természetesen egyre nehezebbé válik, így valójában egy kiszámítható (ám hátrányos) jelenség és következmény az – egyébként ekkor már adatkezelővé váló – munkavállaló oldalán az, hogy elvesz egy bizonyítási eszköz. Ezzel szemben adatvédelmi szempontból az érintett oldalán jogos érdekként merül fel az az igény, hogy ne lehessen bárminemű, az ő személyes adatát tartalmazó okiratot megtartani az idők végezetéig arra hivatkozással, hogy „bármikor szükség lehet rá”, mivel nem tudhatjuk, hogy mikor merül fel olyan bizonyíték mely alapján kiderül, hogy a munkavállalóval szemben, a munkaviszonyával összefüggő bűncselekményt követtek el. Amennyiben ugyanis elfogadnánk ezt az érvelést, valójában soha semmilyen személyes adatot tartalmazó dokumentum, fájl stb. nem kerülne megsemmisítésre, még akár évtizedekkel a munkaviszony megszűnését követően sem.

Éppen ezért – a speciális helyzeteket leszámítva – észszerűen azt lehet mondani, hogy lényegében minden esetben kétséges és aggályos az adatkezelés e formájának munkaviszony megszűnését követő jogszerűsége, azonban ennek ellenére is legfeljebb három évig, azaz az általános munkajogi elévülési időn belül tartom azt esetlegesen elfogadhatónak, és kivételesen érdekmérlegelési teszttel igazolhatónak. Tehát meglátásom szerint valójában nagyon szűk körben mondható az, hogy a munkaviszony megszűnését követően őrzött, majd felhasznált munkahelyi levelezés adatvédelmi szempontból kifolyólag jogszerű birtokosi pozíciót keletkeztetne a munkavállaló oldalán. Vagyis minden olyan eset, amelyet nem tudunk a fentiek szerinti, elfogadható joggalappal megtámogatni, jogellenes adatkezelést, ezáltal pedig valójában jogalap nélküli birtokosi pozíciót eredményez.

Adatvédelmi incidens kontra jogellenes adatkezelés

Felmerülhet a kérdés, hogy vajon adatvédelmi incidenst jelent eredményez-e az a körülmény, hogy a munkavállaló jogosulatlanul őrzi meg a munkahelyi levelezést annak érdekében, hogy egy jövőbeni, esetleges jogvitában azokat a saját védelmére tudja felhasználni.

E kérdés eldöntéséhez természetesen elengedhetetlen annak pontos meghatározása, hogy mit is értünk ez alatt a jogintézmény alatt. Az adatvédelmi incidens nem más, mint „a biztonság olyan sérülése, amely a továbbított, tárolt vagy más módon kezelt személyes adatok véletlen vagy jogellenes megsemmisítését, elvesztését, megváltoztatását, jogosulatlan közlését vagy az azokhoz való jogosulatlan hozzáférést eredményezi.”³⁰

³⁰ GDPR 4. cikk 12. pont

Vagyis első ránézésre arra a következtetésre juthatnánk, hogy valóban adatvédelmi incidensről van szó, hiszen itt a munkáltató tulajdonában álló, jogszerűen csak a munkáltató által kezelhető dokumentumokból jogellenesen kinyert információk, köztük személyes adatok közléséről (ti. a bíróság, illetve a munkáltatón túl a perben esetlegesen érintett egyéb alanyok tudomására hozataláról) van szó.

Ugyanakkor, amennyiben erre az eredményre jutunk, az azt jelenti, hogy egy nagyon lényeges körülményt nem vettünk figyelembe a vizsgálatunk során: a definíció első mondatrésze egyértelműen rögzíti, hogy az adatvédelmi incidensnek fogalmi eleme, tehát szükségszerű velejárója, hogy a biztonság sérülésére legyen visszavezethető az eset. Ezzel szemben a munkavállaló a munkaviszony, ezzel együtt pedig az adatkezelési jogosultság fennállása alatt menti le, nyomtatja ki, másolja le, őrzi meg stb. ezeket az információkat, tehát a biztonság sérüléséről nem beszélhetünk. Természetesen elképzelhetők olyan esetek, amikor a munkavállaló az adatkezelési jogosultságának megszűnését követően, rosszhiszemű eljárással (pl. a biztonsági rendszer feltörésével) szerez meg személyes adatokat tartalmazó levelezéseket, ugyanakkor ez már a büntetőjog értékelési körébe tartozik, melynek elemzése már jelentősen túlfeszítené a jelen dolgozat vizsgálati kereteit.

Vagyis a jelen tanulmány által esetköréről az mondható el, hogy az adatkezelés jogellenessége az esetek túlnyomó többségében egyértelműen megállapítható lehet, azonban adatvédelmi incidensről – annak megállapítása feltételeinek hiányában – nem beszélhetünk.

Mindebből pedig az a megállapítás is következik, hogy „nem minden adatvédelmi jogsértés adatvédelmi incidens, de minden adatvédelmi incidens adatvédelmi jogsértés. Illetve nem minden biztonsági incidens adatvédelmi incidens, de minden adatvédelmi incidens biztonsági incidens.”³¹

A BIZONYÍTÁS ÁLTALÁNOS ELJÁRÁSJOGI SZABÁLYAI

A bizonyítás szabadságáról röviden

A magyar peres eljárások szabályai 2018. január 1. napjával jelentősen megváltoztak, hiszen ekkor lépett hatályba hazánkban a 2016. november 2. napján elfogadott és a Magyar Közlönyben kihirdetett, a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (a továbbiakban: 1952. évi Pp.) helyébe lépő, a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Pp. vagy új Pp.). Habár a peres eljárások, így a munkaügyi perek eljárási szabályai is komoly átalakuláson mentek át (pl. egyes bíróságok hatáskörének megváltozása, percezúra bevezetése az előkészítő és érdemi tárgyalások elválasztásával, a keresetlevél tartalmára vo-

³¹ PÉTERFALVI – RÉVÉSZ – BUZÁS: i. m. 215. o.

natkozó szigorú előírások stb.), a bizonyítással kapcsolatos legalapvetőbb szabályok érdemben változatlan tartalommal kerültek át az új törvénybe. Ennek megfelelően a Pp. is megtartja az 1952. évi Pp.-ben képviselt, a bizonyítás szabadságán alapuló eljárási megoldást.

Ebből a gyakorlatban az következik, hogy valójában szinte bármi bizonyíték lehet egy-egy perben, így a munkajogi jogvitákban is. Az elmúlt évek, évtizedek során bekövetkezett technológiai fejlődésnek, az egyre hangsúlyosabban elektronikus térbe helyeződő kommunikációnak köszönhetően a munkaügyi perek mind nagyobb szeptében jelennek meg az e-mailek, illetve egyéb elektronikus üzenetek az előterjesztett bizonyítási eszközök között, melyeket az esetek túlnyomó többségében az eljáró bíróságok kérdés nélkül elfogadnak és értékelnek a jogvita eldöntése során. Ugyanakkor a legtöbbször (az eljáró bíróságokat is ideértve) valószínűleg nem is tudnak arról, hogy ezek a dokumentumok önmagukban véve jó eséllyel mind eljárásjogi, mind pedig adatvédelmi szempontból jogsértő bizonyítási eszköznek minősülnek.

A Pp. 263. § (1) bekezdése a következőkről rendelkezik: „A bíróság a perben – törvény eltérő rendelkezése hiányában – alakszerű bizonyítási szabályokhoz, a bizonyítás meghatározott módjához vagy meghatározott bizonyítási eszközök alkalmazásához nincs kötve, szabadon felhasználhatja a felek előadásait, valamint minden bizonyítékot, amely a tényállás megállapítására alkalmas.” A rendelkezésből kiviláglik az a distinkció is, mellyel a jogalkotó különbséget tesz bizonyítási eszköz és bizonyíték között. Bizonyítási eszköznek minősül minden olyan tárgy, adat, információ egyéb körülmény, mely alkalmas arra, hogy a bíróság azokból a perben jelentős tényeket állapítson meg. Ezzel összefüggésben a Pp. 267. §-a előírja, hogy „a bizonyítás történhet különösen tanúbizonyítás, szakértői bizonyítás, okirati bizonyítás és szemle útján.” E rendelkezést kiegészíti a törvény továbbá azzal, hogy „a bíróság bármilyen olyan egyéb bizonyítást is fogadhat, amely a perben jelentős tények megállapítására alkalmas, ha ez a jogvita eldöntése szempontjából célszerűnek mutatkozik, kivéve, ha a bizonyításfelvétel adott módja a közrendbe ütközik.”

Tehát a szabad bizonyítás elvéből az következik, hogy „a Pp. a 267. §-a és 268. §-a alapján a bizonyítás módja, illetve eszközei között minőségi különbséget, sorrendiséget nem állít fel. (...) A bíróság ugyanis a Pp. 279. § (1) bekezdése alapján a perben jelentős tényeket a felek tényállításainak és perben tanúsított magatartásának, valamint a per tárgyalása során megismert bizonyítékoknak és egyéb peradatoknak az egybevetése, egyenként és összességében történő értékelése alapján a meggyőződése szerint állapítja meg.”³²

³² Pf. 20. 133/2019/5. sz. döntés

A perben fel nem használható bizonyítási eszközök

Függetlenül azonban attól a körülménytől, hogy a perben jelentős, akár a jogvita kimenetelét, a per jogerős eldöntését érdemben befolyásolni képes információ lenne kinyerhető az adott bizonyítási eszközből, előfordulhat, hogy e funkcióját mégsem képes betölteni. Különbséget kell ugyanis tenni a perben fel nem használható, illetve a jogsértő bizonyítási eszközök között. A perben fel nem használható bizonyítási eszköznek minősül mindaz, amelynek felhasználását törvény kifejezetten kizárja vagy valamely feltételhez köti.³³ Így például nem hallgatható meg tanúként, ezáltal nem tehet bizonyítékként értékelhető tanúvallomást az a személy, aki valamely peres eljárásban védőként járt el, s az adott kérdésről e minőségében szerzett tudomást.³⁴ Ez az esetkör tehát egyértelműen a kizárt, sőt, azon belül is a felhasználás lehetőségét még kivételes esetben sem engedő bizonyítási eszközök körét erősíti. Ezzel szemben kivételesen mégis bizonyíték nyerhető ki az – egyébként fel nem használhatónak minősülő – bizonyítási eszközből, amennyiben a törvény által rögzített feltételek fennállnak.

A perből kizárt – ám a későbbiekben kifejtettek szerint kivételes esetben mégis felhasználható – bizonyítási eszközök körébe sorolandók a Pp. 269. § (1) bekezdése szerinti jogsértő bizonyítási eszközök. „Jogsértő és a perben nem használható fel az a bizonyítási eszköz, illetve annak elkülöníthető része,

- amelyet az élethez és testi épséghez fűződő jog megsértésével vagy erre irányuló fenyegetéssel szereztek meg, illetve állítottak elő,
- amely egyéb jogsértő módon keletkezett,
- amelyet jogsértő módon szereztek meg, vagy
- amelynek a bíróság elé terjesztése személyiségi jogot sértene.”

A fentiekből megállapítható, hogy a bizonyítási eszköz és a bizonyíték közötti elhatárolási szempont a következő: bizonyítási eszköz – a szabad bizonyítás elve alapján – gyakorlatilag bármi lehet, amelyből a bíróság a perben lényeges következtetéseket vonhat le, jelentős tényeket állapíthat meg. Így példálózó jelleggel a jogalkotó kiemeli, hogy „bizonyítási eszközként különösen tanú, szakértő, okirat, képfelvétel, hangfelvétel, kép- és hangfelvétel, valamint egyéb tárgyi bizonyítási eszköz vehető igénybe.”³⁵ Amennyiben pedig az előbbiekben részletezett kizáró okok nem állnak fenn, így a jogalkalmazó bíróság eljárása során felhasználja a bizonyítási eszközöket, azaz abból a per szempontjából érdemi információt nyer ki, bizonyítékról beszélünk.

³³ Pp. 268. § (3) bekezdés

³⁴ Pp. 289. § (1) bekezdés a) pont

³⁵ Pp. 268. § (2) bekezdés

ELEKTRONIKUS LEVELEK FELHASZNÁLÁSA A MUNKAÜGYI PEREKBEN

A szabad bizonyítás alapján a peres eljárásban valójában kizárólag a felek döntésén, illetve az eljáró bíró mérlegelésén múlik, hogy a jogszabályi előírásoknak egyébként megfelelő mely bizonyítási eszköz kerül előterjesztésre, illetve az milyen jelentőséggel bír a tényállás megállapítása során. Vagyis mindig az adott, konkrét ügy összes körülményének ismeretében lehet megállapítani, hogy mely tény, adat, információ, tárgyi bizonyítási eszköz stb. bír relevanciával, illetve azok más bizonyítási eszközökhöz viszonyított súlyát is csak így lehet megítélni.

A bizonyítási eszközök e sajátossága alapján tehát nem lehet, egyúttal – különös tekintettel a rendkívüli technológiai fejlődésre – nem is lenne észszerű kimerítő jelleggel, tételesen felsorolni azok körét.³⁶ Mindettől függetlenül – habár erre vonatkozó statisztika nem áll rendelkezésre – a gyakorlati tapasztalat azt mutatja, hogy a munkaügyi perekben a tanúk meghallgatása mellett az okiratokkal történő bizonyítás a legtipikusabb. Az utóbbi évtizedek mindennapjainkat is alapjaiban átalakító számítástechnikai és telekommunikációs változásai, találmányai ugyanakkor egyre nagyobb teret engednek a bizonyítási eszközök között az elektronikus bizonyítási eszközöknek, így például fényképeknek, közösségi oldalakon közzétett bejegyzéseknek, fájloknak és egyéb adatcsomagoknak, vagy éppen a böngészési előzményeknek. Az e-mailek, illetve egyéb online üzenetek az okirati és az elektronikus bizonyítási eszközök kategóriájának keveredésével elektronikus okiratnak mint bizonyítási eszköznek minősülnek.

Természeténél fogva az elektronikus levélből kinyerhető bizonyítékok köre (azaz, hogy azzal milyen kérdést, állítást, körülményt lehet bizonyítani) gyakorlatilag végtelen, így a teljesség igénye nélkül, elektronikus levelek becsatolásával bizonyítható például a kárigény békés úton történő érvényesítésének kísérlete, a konkrét munkáltatói utasítások pontos tartalma és időpontja, a munkavállaló távollétének munkáltatónak történő jelentése, a munkavállaló által betöltött munkakör jellege és az ahhoz tartozó feladatok, a munkavállaló felettségének kiléte stb.

A fenti körülmények miatt tehát vitathatatlan az e-mailek, elektronikus levelezések jelentősége a munkaviszonyokban, és ez a tény közvetett módon azt is eredményezi, hogy a munkaügyi perek túlnyomó többségében megjelennek az e-mailek mint bizonyítási eszközök.

³⁶ A munkaügyi perekben előterjesztett – jelen írásban nem érintett – bizonyítási eszközökkel kapcsolatos adatvédelmi jellegű kérdéseket érinti: RÁTKAI ILDIKÓ: Az általános adatvédelmi rendelet (GDPR) hatása a munka világára. In *Munkajog*, 2018/4, 33–39., 38. o.

KONKLÚZIÓ: FELHASZNÁLHATÓ-E PERBEN A MUNKAVISZONNYAL ÖSSZEFÜGGÉSBEN KELETKEZETT E-MAIL?

A jelen tanulmányban leírtak alapján a munkaviszony fennállása alatt tehát elméletileg nincs akadálya annak, hogy a munkavállaló az elektronikus leveleket becsatolja a peres eljárásban, és indítványozza azok bizonyítékként történő értékelését. Ezzel szemben a munkaviszony megszűnését követően már arra a következtetésre juthatunk, hogy nagy valószínűséggel a perben a munkavállaló részéről bizonyítási eszközként becsatolt elektronikus levél kimeríti a jogsértő bizonyítási eszköz kategóriáját. Amint azt az írásban vizsgált témakör szempontjából releváns törvényi előírás kimondja, „jogsértő és a perben nem használható fel az a bizonyítási eszköz, illetve annak elkülöníthető része, amelyet jogsértő módon szereztek meg, vagy amelynek a bíróság elé terjesztése személyiségi jogot sértene”.³⁷

Amennyiben a munkavállaló által megőrzött és a bíróság elé beterveztett elektronikus üzenetet adatvédelmi szempontból vizsgáljuk, úgy a bizonyítási eszköz felhasználása jó eséllyel az abban szereplő személyes adattal összefüggésbe hozható érintett vonatkozásában valósít meg személyiségjog-sértést, hiszen a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény 2:43. § e) pontja nevesített személyiség jogként rögzíti a személyes adatok védelméhez való jogot. Tehát mindaddig, amíg az érintett nem adja meg a hozzájárulást, jogellenes az adatkezelés, következésképpen jogsértő a bizonyítási eszköz.

Amennyiben viszont a perben benyújtott dokumentum eljárásjogi sorsát a munkaviszonyból származó kötelezettségzegés oldaláról kívánjuk minősíteni, úgy azt véleményem szerint jogsértő módon megszerzett³⁸ bizonyítékként kell értékelni. Ekkor ugyanis álláspontom szerint azt a kikötést, hogy az adott dolog megfelelő jogalap nélkül került az adott személy birtokába kiterjesztően értelmezve azt a tény hordozza magában, hogy a birtoklásra (már) nincsen megfelelő jogalap, illetve jogcím. Abból pedig, hogy e körülmény természeténél fogva feltételezi a dolog birtoklásának folyamatát, következik az is, hogy az időközben megszünt jogalap is kimeríti ezt a tényállást. Azaz véleményem szerint ebbe a körbe sorolandó az az eset is, amikor a jogalap nélküli birtoklás már fennáll a jogvita meg-

³⁷ Pp. 269. § (1) bekezdés c)-d) pontok

³⁸ Felmerülhet annak lehetősége is, hogy a Pp. 269. § (1) bekezdés b) pontja szerinti, jogellenesen keletkezett bizonyítási eszköznek minősül az e-mail, hiszen valójában a bizonyítási eszköz minőségét csak a jogvita megindulásával, illetve felhasználásának indítványozásával nyeri el az elektronikus levél, s az írásban kifejtettek alapján, amennyiben erre a munkaviszony megszűnését követően kerül sor, annak birtoklása jogsértő. Ugyanakkor ez jelen írás terjedelmi korlátai között nem vizsgálható dogmatikai kérdéseket vet fel, így e körben azt a nézetet követem, mely szerint a bizonyítási eszköz tényleges létrejöttét (azaz jelen esetben az e-mail megírásának, illetve megérkezésének pillanatát) kell a bizonyítási eszköz keletkezésének tekinteni.

indulásának pillanatában, függetlenül attól, hogy a munkavállaló eredendően jogszerűen került a dolog birtokába.

Mindez azt jelenti, hogy a munkaviszony megszűnését követően valójában gyakorlatilag kivétel nélkül minden, a munkavállaló által bizonyítási eszközként előterjesztett e-mail jogsértő bizonyítási eszköznek minősül, hiszen – ha más okból nem is – adatvédelmi szempontból nincsen a birtoklásnak és felhasználásnak, azaz az adatkezelésnek jogalapja, nem beszélve arról, hogy ez a cselekmény egyébként akár munkaviszonyból származó kötelezettségnek is minősíthető lehet.³⁹ Így az jogellenesnek minősül, következésképpen a Pp. általános szabályai alapján azokat *nem lehetne* az eljárás során figyelembe venni, illetve azokból bizonyítékot ki nyerni.

Mégis hogyan lehet, hogy mindezek ellenére a legtöbb munkaügyi jogvita eldöntésében érdemi szerepet játszanak a becsatolt elektronikus levelek?

E körben válik jelentőssé az az – utalás szintjén már említett – speciális esetkör, mely kivételesen lehetővé teszi a jogellenes bizonyítási eszközök értékelését a perekben. A Pp. 269. § (4) bekezdésében rögzített szabályok kimondják, hogy „a jogsértő bizonyítási eszközt a bíróság [...]”⁴⁰ kivételesen

- a jogsérelem sajátosságát és mértékét,
- a jogsérelemmel érintett jogi érdeket,
- a jogsértő bizonyíték tényállás felderítésére gyakorolt hatását,
- a rendelkezésre álló egyéb bizonyítékok súlyát, és
- az eset összes körülményeit
- mérlegelve figyelembe veheti.”

Tehát egyedi mérlegelés alapján az eljáró bíró jogosult az egyébként jogsértő bizonyítási eszközt az eljárás során figyelembe venni, azonban a törvény szövegével összhangban, ennek a lehetőségnek kivételesnek kellene lennie.

Ezzel szemben az eljáró bíróságok rutinszerűen figyelembe veszik a munkavállalók által előterjesztett e-maileket is a tényállás felderítése során, méghozzá oly módon, hogy a Pp. fenti rendelkezéseinek alkalmazására, az annak során érvényesített kivételt képező szabály alkalmazására sem az eljárás során, sem pedig az eljárást lezáró érdemi döntésben nem utalnak, nem támasztják alá kellő érveléssel. Természetesen valóban előfordulhatnak olyan körülmények, melyek indokoltá teszik e kivétel alkalmazhatóságát, ám az általános tapasztalat sokkal inkább abba

³⁹ A felvetésről lásd bővebben: WELLMANN BARNA BENCE: Az e-mail mint bizonyíték a munkaügyi perekben – adatvédelmi és eljárásjogi aggályok. In *Erdélyi Jogélet*, III. évfolyam (2020), 4. szám, 229–245. o.

⁴⁰ A kivétel nem alkalmazható a Pp. 269. § (1) bekezdés a) pontja szerinti, az élethez és testi épséghez fűződő jog megsértésével vagy erre irányuló fenyegetéssel megszerzett, illetve előállított bizonyítási eszközre.

az irányba mutat, hogy valójában maguk a bírók sincsenek tisztában e bizonyítási eszközök egyébként jogsértő voltával.

Ez utóbbi felvetés komoly gyakorlati vizsgálatot érdemelne és indokolna, azonban a jelen írás terjedelmi korlátai e kérdéskör részletes boncolgatását már nem teszik lehetővé, így a tanulmány utolsó előtti gondolataként egy nyitott kérdés, egy – a peres felek és a perhatékonyság szempontjából nem feltétlenül kívánatosan – rendezésre váró jogalkalmazási szürke zóna felvetése marad.

A címben feltett kérdésre pedig, vagyis, hogy vajon bizonyítási eszközt vagy jogellenes adatkezelést jelent-e a munkaviszony megszűnését követő perben felhasznált munkahelyi e-mail, a tanulmány megállapításai alapján válaszként az adatható, hogy valójában mindkettő egyszerre.

FELHASZNÁLT IRODALOM

- ARANY TÓTH MARIANN: A foglalkoztatással összefüggő adatkezelés szabályozásának lehetőségei az Általános Adatvédelmi Rendelet (GDPR) alapján. In *Munkajog*, 2018/1. szám, 25–30. o.
- ARANY TÓTH MARIANN: *A munkavállalók személyes adatainak védelme a magyar munkajogban*, 2008, Bába Kiadó, Szeged
- ARANY TÓTH MARIANN: *Személyes adatok kezelése a munkaviszonyban*. Budapest 2019, Wolters Kluwer Kft. (e-book kiadás)
- PÉTERFALVI ATTILA – RÉVÉSZ BALÁZS – BUZÁS PÉTER (szerk.): *Magyarázat a GDPR-ról*. Budapest, 2018, Wolters Kluwer Kft.
- RÁCZ ORSOLYA – RÁCZ ZOLTÁN: Az adatvédelem munkajogot érintő egyes gyakorlati kérdései. In BANKÓ ZOLTÁN, BERKE GYULA, PÁL LAJOS, PETROVICS ZOLTÁN (szerk.): *Ünnepi tanulmányok Lőrincz György 70. születésnapja tiszteletére*. Budapest, 2019, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., 351–357. o.
- RÁTKAI ILDIKÓ: A munkavállaló e-mail-címe - a munkáltató problémája? A munkahelyi elektronikus levelezés ellenőrzésének hatósági gyakorlata. In *Munkajog*, 2020/2. szám, 10–17. o.
- RÁTKAI ILDIKÓ: Az általános adatvédelmi rendelet (GDPR) hatása a munka világára. In *Munkajog*, 2018/4. szám, 33–39. o.
- SEPSI TIBOR: *GDPR útikalauz adatkezelőknek*. Budapest, 2019, Wolters Kluwer Kft.
- WELLMANN BARNA BENCE: Az e-mail mint bizonyíték a munkaügyi perekben – adatvédelmi és eljárásjogi aggályok. In *Erdélyi Jogélet*, III. évfolyam (2020) 4. szám, 229–245. o.

Egyéb források

- A munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény
- A NAIH által kibocsátott adatvédelmi értelmező szótár. URL: <https://www.naih.hu/adatvedelmi-szotar.html> (utolsó elérés: 2020. március 6.)
- A polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény
- A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény

- Az Európai Parlament és a Tanács a természetes személyeknek a személyes adatok kezelése tekintetében történő védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról, valamint a 95/46/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről (általános adatvédelmi rendelet) szóló 2016/679 rendelete (2016. április 27.)
- Az Európai Unió Alapjogi Ügynöksége, az Európa Tanács, az Európai Adatvédelmi Biztos: *Handbook on European data protection law (2018 edition)*, 2018, az Európai Unió Alapjogi Ügynökségének, az Európa Tanácsnak és az Európai Adatvédelmi Biztosnak a közös kiadványa, Luxemburg, 83. URL: <https://fra.europa.eu/en/publication/2018/handbook-european-data-protection-law-2018-edition> (utolsó elérés: 2018. október 12.)
- Az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény Pf. 20.133/2019/5. sz. döntés



ENGLISH LANGUAGE PANEL



The involvement of Member States in the European Union's cultural policy

Horváth, István

Ferenc Deák Doctoral School of Political Science and Law
of Széchenyi István University
e-mail: horvathistvan8173@gmail.com

ABSTRACT

This paper analyses how big influence has the European Union's activity in the field of culture on the development of cultural policy in each Member State. Does it play a more prominent role i.e. the directions of development of the field may even be designated at Community level or rather, the Member States have the helm and national specificities rule in the background of government decisions? The organisation is the platform of the encounter of cultural values with different characteristics which provides an opportunity to create wider awareness even at European level, at the same time care must be taken to preserve treasures possessing the cornerstones of the identity of the nations. Although, in principle, the sector is dominated by the Member States, the European Union during its relevant activities can significantly help ensure our various exceptional, irreplaceable values for future generations thereby preserving the diversity of European culture.

Keywords: community, cultural policy, identity, national

1. INTRODUCTION

My research focuses on the role of the State in certain economic/social processes, such as the organization of public services in the field of cultural administration. With regard to the behaviour of the State, in terms of „extreme values”, on the one hand, the behind-the-scenes apparatus acting only in the most necessary way, and on the other hand, the image of an interventionist, active government is outlined in each study. What kind of attitude is needed on the part of governments in the field of archival administration? Is it enough for the government to create the relevant legal environment, institutional background, and can the organization of public services be solved on a market basis? In the present study I will give a brief overview of the processes of the development of the European Union's cultural policy, I will examine which events were of decisive importance for the activities and results of this organization, which was established for the purpose of econom-

ic integration. Even the intention to join the European Union had a significant impact on Hungary's life, as the measures taken to facilitate accession also had a significant impact on Hungary's operations in a number of areas. In order to be admitted, it was necessary to create a legal, institutional, political and economic background in accordance with the accession (Copenhagen) criteria.¹ Following our accession² on 1 May, 2004, as a full member of the European Union, we had additional rights and obligations, which have continued to significantly determine the daily lives of our country and its citizens. It is therefore worth examining how our accession to the European Union has been affecting the State's activities in the field of culture today. In the course of my research, given that I have not (yet) undertaken a comprehensive analysis of the field in all its details, I would like to give a brief overview of the European Union in one aspect, regardless of the main legislation in the cultural field (regardless of secondary sources of law, case law), development history of its cultural policy. I note that I have already concluded from the first reading of the relevant literature that the topic under magnification in this brief analysis is only a small slice of the vast, highly diverse, myriad approachable area that deserves more in-depth, broader scrutiny in the future.

2. THE DEVELOPMENT HISTORY OF THE EUROPEAN UNION'S CULTURAL POLICY

2.1. Public service organisation in the field of cultural administration

As indicated in the introductory part, I will examine in my research area the role of the State in the organisation of public services in the field of cultural administration. Taking into consideration that the European Union – by different extent per sector – has a fundamental influence on the functioning of the Member States before I turn to the negotiations on the development history of the European Union's cultural policy, I consider it very appropriate to clarify the subject-matter of culture, by dealing with, of course, public tasks in this area. Against this background, we can draw on a wider spectrum in order to examine which spheres of activity of the State in Hungary might be affected by the European Union's cultural policy.

First, the State's activities in the field of cultural administration must be established at the highest level of law in Hungary, according to which „every Hungar-

¹ It was established by the European Council in Copenhagen in 1993 and then (ratified) confirmed in Madrid.

² The Accession Treaty was signed in Athens on 16 April 2003.

ian citizen shall have the right to education.”³ This declaration legitimises the government's activities in this respect, empowers the government to carry out its legislative, organisational and audit tasks in the field, through which the State will provide a framework for cultural management at the same time as the validation of professional rules. The delegation also includes, of course, a constitutional obligation, which appears as a change in the provision of the right to culture of second generation rights under an institutionalised framework. What values are protected by the apparatus under the concept of culture?⁴ In order to answer this question, I call Tylor, the English anthropologist's phrase for help: „Culture... is that complex whole which includes knowledge, belief, art, law, morals, custom, and any other capabilities and habits acquired by man as a member of society (Tylor 1920 [1871]: 1).”⁵ In this context, a key criterion is the complexity, which can be shown in the extreme diversity of aspects of the reference administrative disciplines, to include – non exhaustive list – a specialised area for the management of press (media), sciences, public education, culture and public collections.

2.2. Development of the European Union's cultural policy

As a starting point in the development history of the European Union's cultural policy, it is worth highlighting the reasons which provided a good reason for the States to establish a community bringing together many of the countries of the old continent, in addition to giving up part of their sovereignty. On the one hand, the benefits of harnessing the potential of cooperation in the economic sphere meant sufficient motivation by which the States concerned can together act as a serious participant in the field governed by the laws of the market, thereby competing with other continents' powers. These efforts were, of course, not caused by short-term goals to facilitate the reconstruction of Europe, but wished to appear as a substantive competitor vis-à-vis the countries of the other continents in the long term. On the other hand, if the events of the organisation's wings are moved in history, the underlying policy objective is clearly reflected: following World War II, the organisation resulting from the integrational efforts of the leaders of the major powers of the European provided a good basis for the creation of a peace period after stormy decades. The political foundations of cooperation of Europe's future was formulated in the Preamble of the Treaty of Rome, as states „DETERMINED to

³ The Fundamental Law of Hungary (25 April 2011) Article XI (1)

⁴ See for more details: TÓTH, ÁKOS: *Financing Culture in the Member States of the European Union and in Hungary*. Budapest, 2013, Academic Press

⁵ From EDVARD BURNETT TYLOR (2 October 1832-2 January 1917) British anthropologist's book titled „*Primitive Culture*” (1871).

lay the foundations of an ever closer union among the peoples of Europe”⁶ caught in cooperation with compromises, which may offer mutual benefits in the long term.⁷ In addition to the objectives mentioned above, what role should culture be given in the context of such a high level of revelation of the need for economic and political cooperation, given the importance of the political/economic stability of a country and the institutions that are part of culture, obviously the former has got priority.⁸ The Treaty of Rome was therefore primarily aimed at economic cooperation, and the whole culture was regarded as a national matter, but after twenty years it appeared to be inclined to believe that cooperation had no influence on the different segments of culture or vice versa in promoting economic efforts. Member States recognised that some of the areas of culture not only are concerned, let alone, but also form an integral part of the economic processes, so that there is no need to separate these areas from such a sterile module. If, in the long term, States wish to establish closer relations with each other, either politically or economically, culture appears to be an unavoidable factor. The diversity of Europe’s map requires the individual States to be united from the wishing organisations in order to take account of the culture of each country as one of the most powerful cohesives of the nations. Some segments of culture define the character, image and roots of the Member States more than thousands of years as the first idea of cross-national initiatives. „The tree is not enough of the sap of the earth: It also needs a rain which the winds of heaven bring. These rains will go through European, refreshed and fertilized. But national literature also nourishes world literature. Once again and again with their cells, they turn on the big bloodstream. [...] and then the world literature speaks through the media of the national literature. It becomes visible in them, like the wind in the wave forests. Forest is not one; but it is the wind.”⁹ In addition, the values of culture determine the characteristics of the life of the nations and its citizens and, on the other hand, an emotional aspect of the national identity, which is unavoidable. A planned-scale economic wave may have a significant influence on the daily lives of citizens, in particular language, public education, higher education, cultural values between States, cultural programmes. It is, of course, a very serious challenge to address this diversity at

⁶ On 25 March 1957, Belgium, France, the Netherlands, Luxembourg, Germany and Italy signed the founding treaties of the European Economic Community (EEC) and the European Atomic Energy Community (EURATOM) which entered into force on 1 January 1958 („the Treaty of Rome”), hereinafter referred to as „the Treaty establishing the EEC”).

⁷ See for more details: DICK, LEONARD: *European Union, History, Organisation, Operation*. Budapest, 2002, Geomedia Treatises

⁸ See for more details: KIRÁLY, MIKLÓS: *The European Union and Culture*. In GRANASZTÓI, GYÖRGY –KODOLÁNYI, GYULA: *Essays about our Country and the Expanding World*. Budapest, 2007, Hungarian Review Books

⁹ BABITS, MIHÁLY: *History of European Literature*. Budapest, 1991, Auktor Press, 5–6.

the level of individual sectoral policies, but the difficulties inherent in the task also include an opportunity to give due consideration to this area, and to a significant extent can help them to adopt and support them as widely as possible on the part of society. If there is any economic/political measure, it is possible to achieve a much higher degree of efficiency when enforcing it at Member State level, while citizens also feel better when their characteristics are reflected in the context of each decision.

In the 1970s, the European Community starts its activities in a number of areas of culture.¹⁰ The first¹¹ such steps were that the European Parliament adopted its decision in 1974 on the protection of the European cultural heritage and, in the following years, adopted a number of decisions concerning the cultural sphere, such as the creation of the European Youth Orchestra. The line can be continued by the work of the cultural ministers of the Member States, supported by regular meetings from the 1980s, has been carried out (Council of Ministers), which provides for initiatives, topics such as the European Capital of Culture, the protection of architectural heritage, or the promotion of literary translation, publishing and reading. Although the actions indicated above are not yet indicative of their importance, it is true that, on the one hand, all of this based on a more pronounced step in shaping culture policy, and on the other hand, in 1983, the European Council demonstrated its commitment to strengthening cultural policy: Strengthening cultural cooperation at a separate point in the European Council in Stuttgart. Finally, in 1992 a Communication from the Commission on „Community's new cultural efforts" was confirmed by the Commission's cultural ministers, and the reform of Treaty of Rome was coming soon, in which it was already certain that it would raise the European Community's cultural policy to a higher level. Given the essential characteristics of the State's activities in the field of cultural management, it seems that its responsibility is extremely wide. During the period covered by the operation of the European Community, it can be seen, in the analysis of its relations with the cultural area, that the key role of this sector is not excluded at Member State level, but also at Community policy level.

3. IMPORTANCE OF TREATY OF MAASTRICHT

The Section 6 of the Preamble of TREATY ON EUROPEAN UNION („DESIRING to deepen the solidarity between their peoples while respecting their history,

¹⁰ See for more details: KIRÁLY, MIKLÓS: *Unity and Diversity, The Impact of the Law of the European Union on Culture*. Budapest, 2007, New Human Press

¹¹ See for more details: ZONGOR, ATTILA: *Essay about Culture and the European Union*. Budapest, 2005, Hungarofest Public Benefit Cultural Centrum Office.

their culture and their traditions”) expresses the fact that the Contracting Parties have acted in the context of the culture of the nations in establishing the European Union. The Treaty of Maastricht,¹² which forms the European Union, deals with the aspects of culture¹³ at a number of locations; in this essay the new „Culture” Title (IX) Article 128 will come under scrutiny (the Treaty of Amsterdam¹⁴ will change its number to 151, while the text remains unchanged, hereinafter referred to as Article 151),¹⁵ as follows:

„(1) The Community shall contribute to the flowering of the cultures of the Member States, while respecting their national and regional diversity and at the same time bringing the common cultural heritage to the fore.

(2) Action by the Community shall be aimed at encouraging cooperation between Member States and, if necessary, supporting and supplementing their action in the following areas:

improvement of the knowledge and dissemination of the culture and history of the European peoples;

- conservation and safeguarding of cultural heritage of European significance;
- non-commercial cultural exchanges;
- artistic and literary creation, including in the audiovisual sector.

(3) The Community and the Member States shall foster cooperation with third countries and the competent international organizations in the sphere of culture, in particular the Council of Europe.

(4) The Community shall take cultural aspects into account in its action under other provisions of this Treaty.

(5) In order to contribute to the achievement of the objectives referred to in this Article, the Council:

- acting in accordance with the procedure referred to in Article 189b and after consulting the Committee of the Regions, shall adopt incentive measures, excluding any harmonization of the laws and regulations of the Member States. The Council shall act unanimously throughout the procedures referred to in Article 189b;
- acting unanimously on a proposal from the Commission, shall adopt recommendations.”

¹² The Treaty on European Union was signed in Maastricht on 7 February 1992 and entered into force on 1 November 1993.

¹³ See for more details: HORVÁTH, ZOLTÁN: *Reference Book about the European Union*. Budapest, 2011, Eighth, revised, extended edition, HVG-ORAC Paper- and Book Publishing Ltd.

¹⁴ The Treaty of Amsterdam was signed on 2 October 1997 and entered into force on 1 May 1999.

¹⁵ See for more details: ZONGOR, ATTILA: *Cultural Activity of the European Union*, reference edition, 2005, Cultural Spot Office.

Following the review of the provisions of Article 151, it is necessary to note, in the preceding points of this analysis, that although the title of the term „culture” is included in the title, the legislature continued to have an indication of the specific elements (in doing so by defining a definition which might, in the light of the foregoing, be updated within a short period of time). On the other hand, the fact that other provisions of the Treaty of Rome and secondary common sources of law give rise to the scope of the concept of culture.

On the one hand, Article 151 (1) emphasises the need to respect the different diverse cultural values of the Member States, but does not meet this, since it emphasises the importance of Community values, at the same time stating that the Community contributes to their protection and development. In the context of this paragraph, the phrase „unity in diversity” is understood as reflecting the European Union's objective in this area: the respect for national and Community cultural values is of paramount importance (this revelation represents a particular value in light of the fact that it has been fully delimited by the Community in a quarter of a century before addressing the segments of the cultural area). It also deserves to be mentioned that it does not detract from national (countrywide) cultural values at Member State level, but is also referred to as „regional diversity”. On the one hand, local typical features, which are otherwise in line with the objectives of the European Capital of Culture programme, also promote the emergence of linguistic, ethnic minorities and cultural values that characterise a particular landscape in the common arena.

Article 151 (2) sets out the areas in which the Community intends to facilitate cooperation between Member States and, where necessary, to support and supplement. Although it does not make it mandatory, there is a clear expectation of the nations that the activities referred to in that article (which still do not mean the delimitation of the subject of culture) await coordinated action, which will ensure the Member States' support for the Community while maintaining the cultural segment's administration.

Contrary to the foregoing, Article 151 (3) promotes cooperation outside the Community, which can be achieved independently in the field of culture, by a Member State or by other international organisations linked to the cultural field (such as the Council of Europe, which plays a significant role in the European cultural area).¹⁶ On the other hand, the idea of paragraphs 2 and 3 is that it is not an incentive to act independently but to focus on cooperation. On the other hand, the addressee of the provision derogates from that provision since, in Section 2, the Member States have been designated to benefit from Community support, but Section 3 also urges the Community to act independently.

¹⁶ A forum for intergovernmental cooperation, its member states have adopted a number of cultural conventions, and a Council for Cultural Cooperation was set up under its auspices.

Article 151 (4) emphasises that the Community must take into account cultural aspects in the exercise of its activities covered by other provisions of the Treaty. In this respect, it is necessary to act as a function to respect and to support the cultural diversity of the Community. This provision gives direction to the steps of the Community and calls for the protection of all national cultural values, which are also valuable for the Community. The provision highlights the fact that there are other policies in the Community which, in the application of the professional standards applicable to the specific sector, should not be forgotten. A provision relating to the exercise of activities other than the cultural area also indicates a change in the role of culture in 1957, while recognising the importance of the area within the Community, while highlighting its values, the wording reflects the recognition that the economy is without prejudice to the values of the cultural area.

Article 151 (5) essentially gives procedural issues, such as calling for consultation with the Committee of Regions to adopt each incentive measure. However, the principle of subsidiarity¹⁷ is a major challenge in the practical application of Article 151, as its legal force is extremely weak. If we look at the above provisions from the perspective of the possibility of joint regulation, we are faced with the fact that the Community has taken the role of „initiator“. It promotes, motivates, supports or strengthens cooperation in this field, but rules of common legislation and harmonisation of laws and other lower legal provisions of the Member States, which, in the course of the Council's procedure, does not define a binding line (in addition, acting by unanimity throughout the Council's procedure, which allows the veto of any Member States). The situation is also not simplified by the fact that the Commission's decisions in this area are also taken unanimously and not by a qualified majority.

Following the study of each paragraph of Article 151, it is appropriate to assess the importance or „power“ of these provisions from the point of view of their practical application. Of course, the fact that Article 151 highlights the cultural area to the level of Community's policies is a clear testimony that the Community takes serious account of the importance of activities in the field. Some steps in the Community affect the lives of the Member States and their citizens, even if it is not a direct cultural policy issue but, for example, a measure taken during an economic process indirectly affects a segment of culture, while cultural values „produced at national level“ also enrich the Community. It is important to note that the wording of the provisions which gave rise to the criticism formulated in the context of the regulation was likely to help the „negative“ attitude of the Member

¹⁷ The principle of subsidiarity is defined in Article 5 of the Treaty on European Union. It aims to ensure that decisions are taken as closely as possible to the citizen and that constant checks are made to verify that action at EU level is justified in light of the possibilities available at national, regional or local level.

States: They were categorically opposed to the presence of Community legislation in the field of culture, since it was feared that national cultural diversity would be damaged if uniform rules would provide a framework for this area.

4. WHAT CHANGE WOULD THE CONSTITUTIONAL TREATY RESULT IN?

Regarding to the fact that, as already mentioned, the Treaty of Amsterdam did not change the provisions of the Culture Title, so the following milestone, which must be addressed in the analysis of these passages of the Treaty, was enshrined in the Draft¹⁸ Constitutional Treaty. „Culture” (Section 3) can be found in Chapter V of which title serves as an explanation of the precise location of the subject-matter of the analysis, namely: „Areas where the Union may take coordinating, complementary or supporting action.” This implies, without an overview of the relevant provisions, that the European Union continues to be „an incentive, supportive role” in the cultural field, i.e. the Member States retain the view expressed previously in the context of Community legislation that they are afraid of the uniform rules to be applied in the field of expertise, as the result is that national cultural values are likely to be infringed. If we consider the passage concerned to be rude, we will ensure that the Constitutional Treaty does not go beyond the provisions on cultural policy which have previously been formulated, that is, decisions affecting the cultural field remain fundamentally within the competence of the Member States, essentially leaving the provisions of Article 151 (1) to (4) unchanged. Alignment of legislation remains excluded in this area, while the European Union supports, promotes and respects cultural diversity.

However, it is necessary to highlight Article III-280 (5) which goes beyond the previous regime:

„(5) In order to contribute to the achievement of the objectives referred to in this Article:

(a) European laws or framework laws shall establish incentive measures, excluding any harmonisation of the laws and regulations of the Member States. They shall be adopted after consultation of the Committee of the Regions;

(b) the Council, on a proposal from the Commission, shall adopt recommendations.”

¹⁸ The European Constitution was adopted by the European Council on 18 June 2004; however, following its approval by the European Parliament, it was rejected by France and the Netherlands in a referendum (on 29 May 2005 and 1 June 2005), so that it was not ratified.

The role of the European Union will extend until the incentive measures are taken and, with regard to issues arising in the cultural field, the decision will remain within the competence of the Member States. There is also an opposite sign, since, under the previous legislation, the Council adopts recommendations by unanimity on a proposal from the Commission, so that, in the new wording, the veto power of the Member States would be abolished. This would strengthen the supranational competence of the European Union in the area, which is not in line with the attitude of the Member States with a self-standing attitude towards the Community.

5. THE TREATY OF LISBON'S IMPACT ON CULTURAL POLICY

As a follow-up to the provisions of Article 151 and its subsequent *modus operandi*, the relevant clauses of the Treaty of Lisbon¹⁹ should be developed. As a result of the amendment, the Culture theme is found under Title XIII, and Article 151 has been changed to Article 167. This Article 167 has not been supplemented by additional provisions, referring to the previous regime it contains 5 paragraphs, from which just paragraph 5 includes amendments, which are worded as follows:

„5. In order to contribute to the achievement of the objectives referred to in this Article:

- the European Parliament and the Council acting in accordance with the ordinary legislative procedure and after consulting the Committee of the Regions, shall adopt incentive measures, excluding any harmonisation of the laws and regulations of the Member States,
- the Council, on a proposal from the Commission, shall adopt recommendations.”

As a result, if the provisions of Article 167 are examined, we may result in somewhat similar conclusions as in the context of the Constitutional Treaty. In line with previous practice, Member States decide on issues affecting the cultural field, suggesting that they continue to oppose the more pronounced role of common legislation. Only in paragraph 5 are the changes compared to previous regularisation. First of all, it is worth noting that, in the context of the adoption of measures to preserve the diversity of cultural territory, it is no longer only the Council, but also the European Parliament in its ordinary legislative procedure (the need for consultation with the Committee of Regions), but there is still no scope for

¹⁹The Treaty of Lisbon was signed at the European Council meeting in Lisbon on 13 December 2007 and has been ratified by all Member States since then.

harmonisation. As a further amendment it is no longer unanimously adopted by the Council on a proposal from the Committee so as mentioned in the previous chapter, the abolition of the national veto of the Member States is reflected in the strengthening of the supranational nature of the European Union. This may be a significant change, especially in cases where only one or small number of Member States are involved in a given cultural area or are affected by a small number of nations, but in certain matters, the individual decision-making option, few of the Member States, will remain in a minority with their opinions. It is, of course, only in practice, in the event of questions concerning the cultural area, that this modality of the relevant provisions may have consequences.

6. SUMMARY, CONCLUSION

In the analysis of the European Union's cultural policy, I have endeavoured to find the characteristics which now serve as compass for the functioning of the organisation comprising a large proportion of Europe's states, in order to establish the direction in which European Union and the Member States are going to interact with each other in terms of regulation and decision making in the cultural field. It could be concluded that the value-creating potential of the cultural field was wrongly assessed by the European Community during the initial period, i.e. the importance of the cultural area for the future of the Community. In my view, this should not be so much the case for the leading politicians at the time of the creation of the Community, as if this had happened today, since before the assessment of their position, it is necessary to examine the historical period in which the organisation began to open its wings and the point-of-view which served as a basis for its creation. On the one hand, after World War II, lofty goals were hovering before leaders like the creation of peace, the creation of economic/financial stability, and the need to clean up the ruins (cities, countries' reconstruction, demography, etc.) which had been abandoned by recent events. On the other hand, the importance of culture in the above-mentioned areas has proved to be low, perhaps in the short term, not to play a major role in taking the initial steps of the economic operator. However, in view of the long-term perspective, it has been recognised that the area of culture appears to be an unavoidable factor in the absence of „only” acceptance by nationals of Member States in anticipation of positive changes in the economic field (as part of a deal) with regard to operating mechanisms at Community level. In order not to be excluded from cooperation in the face of an economic pact, it is possible, as an integral part of the everyday lives of citizens, to act as an integral part of culture at the level of society, leaving the strictly defined economic area. As was seen in Article 151 or later, European Union gradually came to the view that issues in the field of culture

should not be perceived as a problem or as an insignificant factor, but should serve as an instrument, especially if the proliferation of the wave is desirable in the wider range of sectors as possible.

The attitude of the Member States, of course, has not rolled the wagon towards the development of a common culture at a rapid pace, but it may never have been an explicit target. The schematic analysis of previous chapters has also revealed a clear picture of how national leaders fear their national values, traditions, cultures, which are one of the determinants of their identity. On the basis of their conviction, Community legislation is not able to provide sufficient protection for cultural values, although such cooperation may often mean a stable future in the long term, taking into account the opportunities in the financial sector (for example through various grants), or even the „management” of a given cultural value at the European level rather than serve to diminish it. By becoming aware of a cultural value before nearly all the countries of Europe, it increases the desire for new knowledge in societies, which, even from an economic or social point of view, constitutes greater protection and strengthens the identity of citizens. In my view, the more cultures meet, the more they seek to preserve their uniqueness, so that they do not accept the „crowd”, rather excel. It is true, however, that the legislation detailed in previous chapters is very diplomatic about the importance of protecting the necessary values in the field of culture, in view of the importance of preserving cultural values, bearing in mind the interests of the Member States, that they are decisive in the life of the nation or as a value for the community, by assessing it from an economic aspect. In order to continue the discussion, I shall highlight a thought from the Culture Programme Decision 1855 / 2006 / EC: „(30) Community action is complementary to national or regional action in the field of cultural cooperation.”²⁰ The European Union, by supplementing the action of the Member States as necessary, thus appears to be the dominance of the Member States, the dominance of action, but the Community level may appear in any area, even as an „escort”, facilitating effective operation.

As a result of State responsibility in the field of public service organisation, it can be concluded that the Member States are very careful, rather, to approach the issue of Union law. In the cultural sphere, it is necessary to make optimal decisions in terms of national values, including economic, professional, national policy, whose weight makes them extremely sensitive issues. In view of the fact that in the cultural field it is necessary to provide public services which are limited in scope to organise a market on a market basis, it is incumbent on the State not only to carry out the task but also to organise it directly, so as to ensure that it is responsible for the legislative environment in this area. It is not negligible that

²⁰ DECISION No. 1855/2006/EC OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE CO-UNCIL of 12 December 2006 establishing the Culture Programme (2007 to 2013)

there is also an aspect of the value of a given cultural area at national level, and what does this show at Union level whether the priorities are the same? Finally, it is necessary to note that, in the provision of public services needed in this field, governments must meet a constitutional level of expectations and no matter how the protection of a cultural value is valialised, and the political benefit derived from a time-time „cultural value creation” could also represent a significant value from the point of view of the Member State’s management.

BIBLIOGRAPHY

- DICK, LEONARD: *The European Union, History, Organisation, Operation*. Budapest, 2002, Geomedia Treatises
- HORVÁTH, ZOLTÁN: *Reference Book about the European Union*. Budapest, 2011, Eighth, revised, extended edition, HVG-ORAC Paper- and Book Publishing Ltd.
- KIRÁLY, MIKLÓS: *Unity and Diversity, The Impact of the Law of the European Union on Culture*. Budapest, 2007, New Human Press
- KIRÁLY, MIKLÓS: The European Union and Culture. In GRANASZTÓI, GYÖRGY – KODOLÁNYI, GYULA: *Essays about our Country and the Expanding World*. Budapest, 2007, Hungarian Review Books
- TAKÁCS, ALBERT: *Social – Cultural Administration. The Administration of Culture*. Budapest, 2000, Note, Corvinus University of Budapest, Public Administration Faculty,
- TÓTH, ÁKOS: *Financing Culture in the Member States of the European Union and in Hungary*. Budapest, 2013, Academic Press
- ZONGOR, ATTILA: *Essay about Culture and the European Union*. Budapest, 2005, Hungarofest Public Benefit Cultural Centrum Office
- ZONGOR, ATTILA: *Cultural Activity of the European Union* (reference edition). Budapest, 2005, Cultural Spot Office

The Role of Collective Bargaining at Times of Crisis: What is the Goal Preservation of Results or Sustainability?

Makra, Norbert

University of Szeged
Faculty of Law and Political Sciences
Department of Labour Law and Social Security
e-mail: norbertmakra@gmail.com

ABSTRACT

The employment relationship between the parties was affected by many external environmental effects during the pandemic period, which affected their contractual relationship against the will of the parties. Changes within organizations operating in today's economic environment have become part of everyday routine processes to increase revenue and efficiency and maintain competitiveness, so it is inevitable to continually manage change and the emergence of conflicts due to change. The Conflicts of interest and disputes between the parties can only be resolved by open and factual management communication, namely, during the dialogue between the employed parties, this relationship of subordination is characteristic of the employment relationship, but mutual respect and attention can be well observed in the dialogue between the parties.

Keywords: *crisis, economic, employment, labour law, organization*

1. THE EFFECTS OF THE SOCIAL AND ECONOMIC CRISIS CAUSED BY THE CORONAVIRUS (COVID-19) PANDEMIC

Due to the social difficulties and crisis caused by the coronavirus (Covid-19) pandemic, actors in the world of work have had different responses to the constant evolution of external factors affecting the economy. Permanence and predictability are what people – and employees – miss the most in their daily lives nowadays. Adapting to the changes that have taken place in a short time (such as mandatory social distancing, use of facial masks, curfew and travel restrictions) pose a heavy burden both on employees and companies. Due to the recent crisis caused by the pandemic, the economy is hit by negative demand and supply shocks at the same time, the handling of which is further complicated by the fact that economic operators are forced to choose between human health and viabil-

ity of the economy.¹ Implementing changes in order to maintain their ability to operate their businesses and to be competitive have become part of the daily routine of operators wanting to meet the expectations of the current market environment. Constant external pressure on economic actors and increasing uncertainty are intensifying organisational and labour conflicts, as immediate responses to economic developments often exacerbate conflicts of interest. The changes that economic operators want to implement consciously also involve risks and a seemingly insignificant, minor environmental change can easily lead to a crisis, even if the entity's management prepared for the planned change and implemented it professionally and seamlessly.² Nowadays, in the midst of the coronavirus pandemic, radical changes take place more rapidly than ever before and typically affect not only one organisational unit or sub-process, but the organisation as a whole, and the current crisis may trigger a series of organisational and labour conflicts in the coming years.

The relations between the parties to an employment contract are based on mutual trust, willingness to work, knowledge, competence, as well as free will and independence of any outside influence.³ The interdependence and correlative relationship between the employee and the employer are based on a precise definition of the concept of 'employer', 'employee' and 'employment contract'.⁴ With this as a starting point, employees' legal personhood is based on their ability to fulfil the relevant statutory conditions and job requirements.⁵ To be an employer, one needs to be of legal age as defined in the relevant legislation, have capacity to consent and capacity to exercise rights, and concurrently, engage in a productive and creative activity that is economically useful; thus, employers' legal personhood depends on their legal capacity and the employment of employees under an employment contract.⁶ In accordance with the principle of freedom of contract, which is the basis of labour law, the contracting parties are free to decide whether they want to establish any relationship with the other party, and they are free to consider with whom to establish a contractual relationship resulting in mutual

¹ KATONA, MÁRTON – PETROVICS, NÁNDOR: Válság és együttműködés. In *Közgazdasági Szemle*, [Economic Review], 2021/1. szám, 76–95. o.

² NOSZKAY, ERZSÉBET: A változás és válságmenedzsment néhány dilemmája. In *Vezetéstudomány* [Budapest Management Review], 2008/4. szám, 24–34. o.

³ BAKACSI, GYULA: *Szervezeti magatartás és vezetés*. Budapest, 2004, Aula Kiadó, p. 287.

⁴ KISS, GYÖRGY: *Alapjogok kollúziója a munkajogban*. Pécs, 2010, Justus Tanácsadó Bt, p. 257.

⁵ JAKAB, NÓRA: A munkavállalói jogalanyiség és a személyi hatály jelentősége. In *Publicationes Universitatis Miskolcensis, Sectio Juridica et Politica* [Publicationes Universitatis Miskolcensis, Sectio Juridica et Politica], 2016/34. kötet, p. 211–225.

⁶ GYULAVÁRI, TAMÁS: *A sűrű állomány: Gazdaságilag függő munkavégzés a munkaviszony és az önfoglalkoztatás határán*. Budapest, 2014, Pázmány Press, p. 56.

obligations.⁷ The long-term cooperation of the parties is also facilitated by the fact that, unlike most contracts under private law, an employment contract is not terminated upon contractual performance of the parties, but the parties are required to constantly fulfil their respective legal obligations.⁸ Individual labour law is a means for the parties to force the other party to perform continuously in conformity with the contract, but it is not in itself suitable for regulating all relationships between the parties. Establishing an employment relationship and creating its fundamental conditions are not sufficient to fully regulate and accurately define the relationship between employer and employee, regardless of whether or not the employment contract reflects the parties' free will and precisely defines the personal scope of the obligations arising from employment.⁹

When trying to manage a crisis, the parties often demand the right to make unilateral amendments to the employment contract in order to be able to respond appropriately to unexpected economic changes. It has long been a question to what extent public law – or quasi-public law – elements are present in employment relationships,¹⁰ but since labour law is classified as a branch of private law, the right to free disposal of property and the freedom of contract are present in these relationships in any case, and the State can only provide a framework for the exercise of rights, but it cannot control or limit it. The question arises as to whether, in the midst of a socio-economic crisis, workers may be subjected to a detriment if they do not agree to an amendment of their employment contract initiated by the employer, because by doing so, they exercise their rights under the principle of freedom of contract which is the basis of their employment relationship.¹¹ It is also unclear what role advocacy organisations will play in the coming years, and how can they tackle the dilemma of whether to protect the results so far attained or safeguard jobs.

In order to reduce the adverse effects of the crisis caused by the first and second waves of the Covid-19 pandemic, economic actors have been calling for a change, to which the legislator responded by introducing a package of measures that might support employment policy but fundamentally changes labour legislation. The changes introduced in labour law have made the previously strict and rigid

⁷ SZALMA, JÓZSEF: Roszshiszemű szerződéskötési tárgyalás során beálló polgári jogi felelősség. In *Magyar Jog* [Hungarian Law], 2012/10. szám, p. 577–588.

⁸ HAJDÚ, JÓZSEF – KUN, ATTILA (szerk.): *Munkajog II.* Budapest, 2013, Patrocinium Kft, p. 19.

⁹ JAKAB, NÓRA: Rendszerszerű gondolkodás a munkavállalói jogalanyiságról. In *Jogtudományi Közlöny*, [Journal of Law], 2018/4. szám p. 182–189.

¹⁰ KISS, GYÖRGY: Munkajog a közjog és a magánjog határán – egy új munkajogi politika kialakításának szükségessége. In *Jogtudományi Közlöny* [Journal of Law], 2008/2. szám, p. 70–81.

¹¹ KOZMA, ANNA – LŐRINCZ, GYÖRGY – PÁL, LAJOS: *Munka Törvénykönyvének magyarázata.* Budapest, 2020, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., 270. o.

labour law rules much more flexible, but this way the long-term effectiveness and sustainability thereof are no longer guaranteed. When introducing transitional provisions, the legislator clearly and obviously aimed at steering economic actors towards sustainability and immediate mitigation of damages. The State was also faced with a new situation that was unknown to it, and the thus introduced new labour legislation simultaneously gave freedom to economic operators and tied their hands. The new regulations provided for the possibility of concluding unusual agreements, but in many cases, they overrode, or abolished, benefits formerly granted in collective agreements. Amending and making more flexible the rules on the organisation of working time and granting a possibility for the parties to conclude special agreements have been of great help to most employers and have contributed to maintaining economic stability.¹² These radical changes and adaptation to the new circumstances, on the other hand, have had a negative effect on the existing and very vulnerable relationship of trust between the subjects of employment relationships. Rapid changes in working conditions and legislation and complying and enforcing compliance with them have resulted in tensions in everyday life which pose challenges even for organisations with orderly labour relations.

2. EMPLOYEES AND EMPLOYER'S AGREEMENT (TRADITIONAL AND PSYCHOLOGICAL CONTRACT)

The parties' mutual expectations can in fact be divided into two groups: the first group of expectations is laid down in a traditional, written, formal employment contract, which, supplemented by a correct job description, precisely describes the obligations of the parties and how they should be fulfilled. The other group includes the obligations set out in an informal 'psychological agreement' – or more precisely, 'psychological contract' – between the parties, which does not exist in written form, but greatly influences all human relationships, and thereby determines the relationship between the employee and the employer.¹³ In summary, a psychological contract is the personal belief of individuals (parties to an employment contract) in their mutual commitment to each other.¹⁴ The basis of a 'psychological contract' between an employer and an employee is trust, more specifi-

¹²TÓTH, ARNOLD – SZABÓ, SZILVIA – KÁLMÁN, BOTOND – POÓR, JÓZSEF: A foglalkoztatottság alakulása a magyar gazdaság szektoraiban a COVID-19 járvány következtében. In *Új Munkaiügyi Szemle* [New Labor Review], 2021/1. szám, 2–23.

¹³SASS, JUDIT: Bizalom a szervezetekben. In *Magyar Pszichológiai Szemle* [Hungarian Journal of Psychology], 2005/1-2. szám, 7–27.

¹⁴ROUSSEAU, DENISE M.: *Psychological contract inventory*, 2000, available at: www.andrew.cmu.edu/user/rousseau/0_reports/PCI.pdf (2021-01-15)

cally, a person-based trust developed during the establishment and existence of an employment relationship, which means a set of rules that the parties consider to be binding upon themselves and others.¹⁵ Against this backdrop, several internal and external circumstances influence the relationship of the parties during the existence of an employment relationship; conflicts and disagreements have to be resolved day-to-day, and a situation may occur where one of the parties behaves in such a way that harms their relationship of trust. In the long run, without dialogue between the parties, it is difficult to sustain contractual performance of the obligations arising from the employment relationship, ensure rapid adaptation, which is expected from both of the parties, respond to emerging needs, as well as to make the consequently required series of decisions.

Employees have different ability to adapt and respond to changes, which stems from the diversity of their personal backgrounds, professional experience, skills, and circumstances in life, loyalty, and level of satisfaction.¹⁶ During the crisis caused by the pandemic, in order to maintain economic competitiveness, actors in the world of work were forced to make decisions that had not been typical of their pre-Covid relations. As employers are forced to take immediate action and make quick decisions, instead of implementing well-prepared and timely projects, in many cases, they can only partially or temporarily meet the new expectations posed by the emergency situation, and their actions often have a negative impact on performance.¹⁷ As regards employees, the individual response to critical situations is determined by personal experience, the unpleasant memory of traumas experienced over the years and the life strategy they developed. Individuals' personal experience of conflict and crisis resolution not only helps them overcome conflicts and crises at a particular stage of their lives, but they will try to use such experience to cope with difficult situations affecting their personal lives, performance, and, of course, employment relationships throughout their lives.¹⁸ A majority of employees also perceive well-prepared organisational changes announced in advance as a personal attack and a betrayal, and respond, among other things, with resistance and feelings of anger or insecurity. Consequently, their faith and loyalty to the organisation are shaken, which has a direct negative impact on their work performance and human relationships as well. Individuals' emotional bonds with the organisation will be compromised if they feel that the presumptive trust

¹⁵ SASS: i. m. 7–27. o.

¹⁶ BANDI, SZABOLCS – CSÓKÁSI, KRISZTINA – KÁLLAI, JÁNOS – TIRINGER, ISTVÁN – MARTIN, LÁSZLÓ – KISS, ENIKŐ CSILLA: Nehézségekkel szembeni ellenálló képesség reziliencia és az életstratégia összefüggése fiatal felnőttek populációjában. In *Magyar Pszichológiai Szemle* [Hungarian Journal of Psychology], 2019/1. szám, p. 425–446.

¹⁷ NOSZKAY: i. m. p. 24–34.

¹⁸ BANDI, SZABOLCS – CSÓKÁSI, KRISZTINA – KÁLLAI, JÁNOS – TIRINGER, ISTVÁN – MARTIN, LÁSZLÓ – KISS, ENIKŐ CSILLA: i. m. p. 425–446.

that they put in the other party in the psychological contract was unnecessary, their prior individual expectations have not been met and the employer has not fulfilled its prior promises.¹⁹

In times of an intensifying economic crisis, the ability of workers to assert their interests and the quality of the relationship between the parties can be greatly influenced in a positive way by well-functioning trade unions. The key tasks of trade unions are the effective representation and advocacy of the interests of their members, which are guaranteed by the right to organise, the right to bargain collectively and the right to strike.²⁰ When unions are working towards incorporating their achievements into collective bargaining agreements and protecting them, as well as on raising wages and improving working conditions, a conflict of interests is inevitable between the parties. Meeting newly emerging needs and asserting the interests of employees can only be achieved through dialogue or labour disputes. In crisis management, in most cases, due to the conflicting interests of the parties, open or hidden conflicts directly or indirectly related to the employment relationship come to the fore and intensify.²¹ During a global economic crisis, the fact that employers try to protect, and have the ability to assert, their own interests and economic dominance put employees and trade unions in a special situation, because a sense of vulnerability and threat appears, which becomes even more profound if an employer introduces a series of measures that only take its own economic interests into account. If an employer acts by only taking its own economic interests into account, this requires special protection of employees, even if it is contrary to the economic interests of the employer in the short term.²² The relations between the parties are based on written, imperative rules and the principle of protection of the weaker party, for which there is a strong need in times of crisis, so that the weaker party's worse bargaining position should not create any disadvantage for them and that the stronger party should not be able to take advantage of its dominant position.²³

On the other hand, the unavoidable question is whether unions with traditional values, the activities of which are more or less limited to annual wage bargaining, will be capable of placing more emphasis on long-term sustainability,

¹⁹ RESTÁS, PÉTER – SZABÓ, ZSOLT PÉTER – CZIBOR, ANDREA: A munkahelyi elvándorlási szándék pszichológiai okai. In *Replika* [Replica], 2019/111. szám, p. 119–131.

²⁰ TÓTH, FERENC: *A munkaügyi kapcsolatok rendszere, fejlődése*. Gödöllő, 2008, Szent István Egyetemi Kiadó, p. 68.

²¹ TÓTH, FERENC (ed.): *Bevezetés a munkaügyi kapcsolatokba*. Gödöllő, 1997, Szent István Egyetemi Kiadó, p. 217.

²² PRUGBERGER, TAMÁS: Az új Ptk. és a munkajogi szabályozás, különös tekintettel az egyéni és a kollektív munkaszerződésre. In *Polgári Jogi Kodifikáció* [Civil Law Codification], 2000/2, p. 19–26.

²³ GYULAVÁRI: i. m. p. 70.

instead of focusing on short-term goals, when dealing with the crisis caused by the Covid-19 pandemic. Trade union leaders need to question themselves how they can support corporate executives in crisis management when they need to make decisions that often lead to unusual organisational changes but help maintain economic competitiveness. In many cases, these decisions are totally contrary to the short-term goals of the unions and, in the short run, do not serve the interests of their members at all. An employer's crisis management measures may have an adverse impact on salaries, working conditions and business operations in the short term, but they may have positive impacts, too, and facilitate crisis management in the long term. The role and support of trade unions is paramount for a corporate management that is forced to impose restrictions and make decisions as well as in the communication of decisions that have a negative impact. Within an organisation, individuals' personal resistance to change and gut reactions further complicate an already chaotic situation, but everyone must go through the coping process after a change.²⁴

3. SUMMARY

Economic actors need to strike a balance between the collective interests of workers and the economic interests of employers as well as resolve the resulting conflicts of interest. The most obvious ways to achieve this are mutual respect and dialogue between the parties and, last but not least, willingness to compromise. The willingness of trade unions to change and adapt to the situation, and to cooperate with the companies' management can play an important role in effective crisis management. The institution of strike, a traditional means of trade union advocacy, is not suitable in the present situation and cannot be used as a means of advocacy. Despite conflicts of interest, only dialogue and cooperation based on compromises can lead to results and acceptance of the fact that conflicts of interest will always exist, and assertion of interests can only be based on compromise agreements reached by the parties.²⁵ The key to the future success of trade unions may be that, in the transformation of their operating model, they should take into account the principles of service provision, otherwise they will not be able to satisfy the ever-changing and diverse needs of their members. In the course of advocacy, trade unions should be expected to engage in effective dialogue with their members and employers alike. If the rethinking of trade union activities and the

²⁴ PULINKA, ÁGNES: A szervezeti változással szembeni ellenállás, mint természetes és szükségszerű gyászfolyamat. In. *Vezetéstudomány* [Budapest Management Review], 2016/6, p. 41–51.

²⁵ KISS, GYÖRGY: *Munkajog*. Budapest, 2020, Dialog Campus Kiadó, p. 459.

transformation of trade unions' operations follow the example of top-notch service providers, this can lead to changes in the collective bargaining process, which is a long-recognised need. Laying new foundations for union work goes hand in hand with the emergence of competent and professionally qualified union leaders who are capable of being a worthy opponent to employers and representing the interests of union members in line with their expectations. If the individuals involved in labour relations take into account the steps of knowledge management as known from HR processes, which have been gaining ground for a few decades, recognise the importance of knowledge and knowledge transfer/sharing, and integrate them into everyday processes, then thanks to digitisation and the amount of information available, the value of knowledge will increase and the integration of knowledge sharing into operational processes within the organisation will result in a major competitive advantage.²⁶ Trade unions that were able to temporarily put aside their short-term interests during crisis management and mainly focused on sustainability and job preservation, in my opinion, have made the first steps towards change and a successful future.

LIST OF REFERENCES

Books, chapters in a book, articles

- BAKACSI, GYULA: *Szervezeti magatartás és vezetés*. Budapest, 2004, Aula Kiadó, p. 287.
- BANDI, SZABOLCS – CSÓKÁSI, KRISZTINA – KÁLLAI, JÁNOS – TIRINGER, ISTVÁN – MARTIN, LÁSZLÓ – KISS, ENIKŐ CSILLA: Nehézségekkel szembeni ellenálló képesség reziliencia és az életstratégia összefüggése fiatal felnőttek populációjában. In *Magyar Pszichológiai Szemle* [Hungarian Journal of Psychology], 2019/1., p. 425–446.
- BENCSIK, ANDREA – JUHÁSZ, TÍMEA – POÓR, JÓZSEF: Tudásmenedzsment és tudástranszfer a HRM-ben. In *Marketing és menedzsment* [The Hungarian Journal of Marketing and Management], 2017/4, p. 1–14.
- GYULAVÁRI, TAMÁS: *A szürke állomány: Gazdaságilag függő munkavégzés a munkaviszony és az önfoglalkoztatás határán*. Budapest, 2014, Pázmány Press, p. 70.
- HAJDÚ, JÓZSEF – KUN, ATTILA (ed.): *Munkajog II*. Budapest, 2013, Patrocinium Kft, p. 19.
- JAKAB, NÓRA: A munkavállalói jogalanyiség és a személyi hatály jelentősége. In *Publicationes Universitatis Miskolcensis, Sectio Juridica et Politica* [Publicationes Universitatis Miskolcensis, Sectio Juridica et Politica], 2016/34. kötet, p. 211–225.
- JAKAB, NÓRA: Rendszerszerű gondolkodás a munkavállalói jogalanyiságról. In *Jogtudományi Közöny* [Journal of Law], 2018/4., p. 182–189.
- KATONA, MÁRTON – PETROVICS NÁNDOR: Válság és együttműködés. In *Közgazdasági Szemle*, [Economic Review], 2021/1., p. 76–95.

²⁶ BENCSIK, ANDREA – JUHÁSZ, TÍMEA – POÓR, JÓZSEF: Tudásmenedzsment és tudástranszfer a HRM-ben. In *Marketing és menedzsment* [The Hungarian Journal of Marketing and Management], 2017/4, p. 1–14.

- KISS, GYÖRGY: *Alapjogok kollúziója a munkajogban*. Pécs, 2010, Justus Tanácsadó Bt, p. 257.
- KISS, GYÖRGY: *Munkajog*. Budapest, 2020, Dialog Campus Kiadó, p. 459.
- KISS, GYÖRGY: Munkajog a közjog és a magánjog határán – egy új munkajogi politika kialakításának szükségessége, *Jogtudományi Közlöny* [Journal of Law] 2008/2., p. 70–81.
- KOZMA, ANNA – LŐRINCZ, GYÖRGY – PÁL, LAJOS: *Munka Törvénykönyvének magyarázata*. Budapest, 2020, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., p. 270.
- NOSZKAY, ÉRSZÉBET: A változás és válságmenedzsment néhány dilemmája. In *Vezetéstudomány* [Budapest Management Review], 2008/4., p. 24–34.
- PULINKA, ÁGNES: A szervezeti változással szembeni ellenállás, mint természetes és szükségszerű gyászfolyamat. In *Vezetéstudomány* [Budapest Management Review], 2016/6., p. 41–51.
- PRUGBERGER, TAMÁS: Az új Ptk. és a munkajogi szabályozás, különös tekintettel az egyéni és a kollektív munkaszerződésre. In *Polgári Jogi Kodifikáció* [Civil Law Codification], 2000/2., p. 19–26.
- RESTÁS, PÉTER – SZABÓ, ZSOLT PÉTER – CZIBOR, ANDREA: A munkahelyi elvándorlási szándék pszichológiai okai. In *Replika* [Replica], 2019/111., p. 119–131.
- ROUSSEAU, DENISE M: *Psychological contract inventory*, 2000. URL: www.andrew.cmu.edu/user/rousseau/0_reports/PCI.pdf (2021-01-15)
- SASS, JUDIT: Bizalom a szervezetekben, *Magyar Pszichológiai Szemle* [Hungarian Journal of Psychology], 2005/1–2., p. 7–27.
- SZALMA, JÓZSEF: Rosszhiszemű szerződés-kötési tárgyalás során beálló polgári jogi felelősség; in *Magyar Jog* [Hungarian Law], 2012/10., p. 577–588.
- TÓTH, ARNOLD – SZABÓ, SZILVIA – KÁLMÁN, BOTOND – POÓR, JÓZSEF: A foglalkoztatottság alakulása a magyar gazdaság szektoraiban a Covid-19 járvány következtében. In *Új Munkaügyi Szemle* [New Labor Review], 2021/1., p. 2–23.
- TÓTH, FERENC: *A munkaügyi kapcsolatok rendszere, fejlődése*. Gödöllő, 2008, Szent István Egyetemi Kiadó, p. 68.
- TÓTH, FERENC (ed.): *Bevezetés a munkaügyi kapcsolatokba*. Gödöllő, 1997, Szent István Egyetemi Kiadó, p. 217.

The Case of Bărbulescu and the Hungarian Labor Law

Wellmann, Barna Bence

Széchenyi István University
Deák Ferenc Faculty of Law and Political Sciences,
Department of Labor and Social Law
e-mail: wellmann.barna@ga.sze.hu

ABSTRACT

In the employment relations, employers have the right to monitor their employees' work, which is originated from the hierarchy between the employer and the employee. However, this right is not limitless, the employer is bound by strict rules when monitoring the employee. Our current labor regulation regime stipulates expressis verbis that employers shall be allowed to monitor the behavior of employees to the extent pertaining to the employment relationship. In that context, the employer may use technical means and shall notify the employee thereof in writing in advance. Although the legislator now also explicitly states that employees shall be allowed to use information technology and computing equipment, system provided by the employer for the performance of work solely for reasons within the framework of the employment relationship, unless there is an agreement to the contrary; this does not mean that if the employee breaches these rules, the employer would be entitled to process all the data, including the employee's private information. This paper briefly describes the background and nature of this set of rules from a practical point of view.

Keywords: *employment relationship, labor law, monitoring, personal data, privacy*

1. INTRODUCTION

In the employment relations, employers have the right to monitor their employees' work, which right is originated from the mere nature of the labor relationship. This legal relationship is by nature constitutes a strict hierarchy between the two parties, i.e. the employer and the employee. The employer has the right to specify that with what kind of work, when and how shall the employee fulfill its legal obligations, especially the obligation to work and to be available. This means that regardless of whether the employment contract states explicitly the employer's right of monitoring, „the employer's right arises implicitly by virtue of the parties' understanding that the worker is an 'employee', which by definition means the

worker will submit to the employer's control over details of the work."¹ And this can be properly applied to the case of employer control in a narrower sense too, namely when the supervision's only purpose is to find out whether the employee has committed misconduct. So, by the nature of the employment relationship, there is an implicit right for the employer that grants intervention into the employee's private life to a certain extent.

The relevance of the issue and the topic - especially due to the entry into force and applicability of Regulation (EU) 2016/679 of the European Parliament and of the Council of 27 April 2016 on the protection of natural persons with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data, and repealing Directive 95/46/EC (General Data Protection Regulation, hereinafter: GDPR) - is growing more and more, but the Grand Chamber judgement of the European Court of Human Rights (hereinafter: ECHR) no. ECHR 268 (2017), 05.09.2017, the Case of *Bărbulescu v. Romania*, or better known short, the Case of *Bărbulescu* is of particular interest for the topic.

But before I actually start my study, please note that this publication is an updated version of my conference-presentation presented at the conference „Judicial Protection of Individual Rights in Central European Countries – Current Experience and Trends”, held in Opole, Poland, on 10-11 October 2017.

2. GROUND RULES OF MONITORING THE EMPLOYEE

Just right before we dive deeper into the details of the Case of *Bărbulescu*, it is necessary to define what the right of monitoring of the employer is. This right of the employer is basically nothing more than the system of instruments provided by the legislator which, if properly applied, can ensure effective working and working conditions which are not hazardous to health and safety, and which ensure work discipline. However, on the other hand that is in the interest² of the employer, as an instrument of the reasonable, efficient, and sustainable economic operation.

It follows from this that the employer is also entitled, as a general rule, to supervise, even continuously monitor the employee's work. However, this is by no means an unlimited right. If we consider the current Hungarian labor law system, we can observe that Act I of 2012 on the Labor Code (hereinafter: LC), in its Section 11/A, the paragraphs (1)–(3) declaring the following rules:

¹ RICHARD R. CARLSON – SCOTT A. MOSS: *Employment Law*. New York, 2013, Wolters Kluwer Kft., p. 22.

² GYULAVÁRI, TAMÁS (ed.): *Munkajog* [Labor law]. Budapest, 2019, ELTE Eötvös Kiadó, p. 242.

„(1) Employers shall be allowed to monitor the behavior of employees to the extent pertaining to the employment relationship. In that context, the employer may use technical means and shall notify the employee thereof in writing in advance.

(2) Employees shall be allowed to use information technology and computing equipment, system (hereinafter referred to as „computing equipment”) provided by the employer for the performance of work solely for reasons within the framework of the employment relationship, unless there is an agreement to the contrary.

(3) In conducting an inspection, the employer shall be entitled to inspect any information stored on the computing equipment used for the performance of work, which are related to the employment relationship.”³

In other words, as can be seen from the above, while the employer is indeed empowered to monitor the work equipment, the employer’s power is by no means complete: the employer is in any case bound by the lawful grounds laid down by the GDPR and by the domestic data privacy legislation. From this perspective, the so-called „Lawfulness of processing” provisions are of the greatest importance, which are basically the criteria for making data processing legitimate.

The system of „Lawfulness of processing”-rules, or shortly, the lawful grounds of personal data procession, is of the most important novelties of the GDPR, since, in addition to the fact that the Regulation made it mandatory for Member States to adopt all six legal bases of lawful data processing due to its directly applicable nature (e.g. Hungary’s data privacy regulation in its pre-GDPR state only known four different ways of lawful data processing), even a much more complex set of rules was created than the previous regulatory solution,⁴ based on the Directive 95/46/EC of the European Parliament and of the Council of 24 October 1995 on the protection of individuals with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data.

The legal basis for processing defines the circumstances or conditions under which processing is lawful if one of them is fulfilled. The principles of data processing and data protection, in particular the principles of lawfulness and purpose limitation, are of particular relevance in this context. On the one hand, personal data shall be processed lawfully, fairly and in a transparent manner in relation to the data subject (‘lawfulness, fairness and transparency’)⁵; on the other hand, personal data shall be collected for specified, explicit and legitimate purposes

³ Source of the translation: http://www.ommf.gov.hu/letoltes.php?d_id=8050 (cit. 2020-03-03)

⁴ SEPSI, TIBOR: *GDPR útikalauz adatkezelőknek* [GDPR Guide for Data Processors]. Budapest, 2019, Wolters Kluwer Kft., p. 120.

⁵ GDPR Art. 5. para. 1. (a)

and not further processed in a manner that is incompatible with those purposes („purpose limitation”⁶).

According to Article 6 paragraph (1) of the GDPR, „processing shall be lawful only if and to the extent that at least one of the following applies:

- the data subject has given consent to the processing of his or her personal data for one or more specific purposes;
- processing is necessary for the performance of a contract to which the data subject is party or in order to take steps at the request of the data subject prior to entering into a contract;
- processing is necessary for compliance with a legal obligation to which the controller is subject;
- processing is necessary in order to protect the vital interests of the data subject or of another natural person;
- processing is necessary for the performance of a task carried out in the public interest or in the exercise of official authority vested in the controller;
- processing is necessary for the purposes of the legitimate interests pursued by the controller or by a third party, except where such interests are overridden by the interests or fundamental rights and freedoms of the data subject which require protection of personal data, in particular where the data subject is a child.”

So, the criteria of ‘Lawfulness of processing’ shall therefore be examined in every case in connection with data processing, to determine whether any of the above apply. One of the criteria of lawful data processing must be established in order to be considered lawful data processing. At the same time, it is also essential to establish that each individual data processing activity can in fact have only one lawful ground. However, it is important to underline that the existence of a lawful ground for processing does not necessarily make the whole processing lawful. As long as the lawful ground of data processing can be determined, violation of the principles formulated in connection with data processing, or the obligations of data controllers, as well as the over-expansion of the purpose of data management are all able to result in unlawful data processing⁷ and vice versa. This means that

⁶ GDPR Art. 5. para. 1. (b): *Personal data shall be collected for specified, explicit and legitimate purposes and not further processed in a manner that is incompatible with those purposes; further processing for archiving purposes in the public interest, scientific or historical research purposes or statistical purposes shall, in accordance with Article 89 (1), not be considered to be incompatible with the initial purposes (‘purpose limitation’).*

⁷ WALTER ROLAND STRICZ: A jogszerű adatkezelés a GDPR rendelet után [Lawful Data Processing After the GDPR]. In *Debreceni Jogi Műhely*, 2019/3–4. Point 5.3., available at: http://www.debrecenijogimuhely.hu/archivum/3_4_2019/a_jogszeru_adatkezeles_a_gdpr_rendelet_utan/ (cit. 2020-05-03)

if the lawful ground for the processing is lacking (i.e. the controller has no proper reason for processing the data in question), the controller's or processor's conduct will be unlawful, even if it complies with all other legal requirements.

In employment law, the appropriate lawful grounds for data processing are of particular importance, since on the one hand the employment relationship requires and allows the processing of a very large amount of personal data in a wide variety of ways, and on the other hand the employer is tempted to obtain as much personal data as possible about the employee (e.g. willingness to have children, congenital illnesses, etc.) for its own economic purposes and interests. In other words, in practice, often there is only a very fine line between the lawful data processing, and the cases when this activity goes beyond the limits of lawfulness. However, this is no longer necessarily the situation in the context of the issue under consideration in the present study. The significance of this positive change, and thus of the regulatory solutions in force, can be illustrated most spectacularly by the – now widely known – judgement of the Grand Chamber of the ECHR in the Case of Bogdan Mihai Bărbulescu v. Romania.⁸

3. THE CASE OF BĂRBULESCU V. ROMANIA⁹

Mr. Bogdan Mihai Bărbulescu (applicant) was employed from 1 August 2004 as a sales engineer by a private company in Romania (employer). At the request of his employer, for only working purposes, he created a Yahoo Messenger account meant to be used to respond to customers' enquiries. After more than two years of employment, on December 20, 2006 the employer declared (and Mr. Bărbulescu signed a copy of it) new internal regulations which contained prohibitions regarding the use of workplace computers for personal purposes. That meant, that these restrictions covered all aspects of the computer, including implicitly the prohibition of the private use of the workplace mail system. On 3 July 2007, the company circulated an information notice among its employees which stated that one employee had been dismissed on disciplinary grounds after she had privately used the internet, the telephone, and the photocopier. On this ground, between July 3 and 13, 2007 the applicant signed a copy of a notice which explicitly stated that the employees should not use the internet in the workplace for non-work matters. The notice also stated that the employer had a duty to „supervise and monitor employees' work”.

⁸ Bogdan Mihai Bărbulescu v. Romania [GC], application no. 61496/08

⁹ Source of the detailed circumstances of the case: Columbia University – Global Freedom of Expression, available at: <https://globalfreedomofexpression.columbia.edu/cases/case-barbulescu-v-romania/> (cit. 2017-12-15)

As it emerged during the dispute, the employer, based on the above from July 5 to 13, 2007, the applicant's communications sent and received at his workplace through his Yahoo Messenger account were recorded in real time by the employer. On this basis, on July 13, 2007, Mr. Bărbulescu was summoned by the employer and informed that his communications had been monitored and that there was evidence that he had been using it for personal communications. However, the handed over summoning note did not indicate whether the actual content of the communications had also been monitored.

Since on the same day Mr. Bărbulescu responded in writing that he had only used Yahoo Messenger for work-related purposes, the employer summoned him again and asked to provide explanations regarding a 45-page transcript which contained messages he had exchanged with his brother and his fiancée relating to personal matters, some of the messages being of an intimate nature.

Though, the applicant then informed the employer in writing that, in his view, it had committed a criminal offense by violating the secrecy of correspondence, the employer terminated the applicant's employment contract on August 1, 2007, for breach of the company's internal regulations that prohibited the use of company resources for personal purposes.

Mr. Bărbulescu challenged his employer's decision before the courts, complaining that the decision to terminate his contract was null and void as his employer had violated his right to correspondence in accessing his communications in breach of the Constitution and Criminal Code. His complaint was rejected by the Bucharest County Court in December 2007, on the grounds, in particular, that the employer had complied with the dismissal proceedings provided for by the Labour Code; that employers were entitled to set rules for the use of the internet, which was a tool made available to employees for professional use; and that Mr. Bărbulescu had been duly informed of the company's regulations. The County Court noted that shortly before Mr. Bărbulescu's disciplinary sanction, another employee had been dismissed for using the internet, the telephone, and the photocopier for personal purposes.¹⁰

Mr. Bărbulescu appealed, contending that the court had not struck a fair balance between the interests at stake. In a final decision on 17 June 2008 the Court of Appeal dismissed his appeal. It essentially confirmed the lower court's findings. Referring to European Union Directive 95/46/EC on data protection, it held that the employer's conduct, after having warned Mr. Bărbulescu and his colleagues that company resources should not be used for personal purposes, had been rea-

¹⁰ ECHR 268 (2017), available at: <http://hudoc.echr.coe.int/spa?i=001-177082> (cit. 2017-12-14)

sonable and that the monitoring of Mr. Bărbulescu's communications had been the only method of establishing whether there had been a disciplinary breach.¹¹

Following the above, Mr. Bărbulescu brought a petition against Romania before the ECHR. On January 12, 2016, with the presidency of András Sajó, a chamber of the Court's Fourth Section, decided by six votes to one that, while the case concerned the applicant's right to privacy, that right had not been violated by Romania.¹² The Chamber highlighted that the applicant had had the opportunity to be heard by the domestic courts who had struck a fair balance, within their margin of appreciation, between the applicant's right to respect for his private life and the employer's interest.

However, on the other hand, „the Court did not concentrate on the reasonableness of the employee's expectation of privacy. It pointed that the fact of previous notice about the possibility of Yahoo Messenger monitoring remained disputable, as the notice, presented by the Government did not bear the employee's signature. Dissenting Judge Pinto De Albuquerque pointed that the lack of previous notice should have a decisive meaning in this case and should lead to the finding of a violation of the applicant's right to privacy. The majority, however, did not attach attention to the lack of a previous notice and focused on balancing the applicant's right to respect for his private life and his employer's interests. The Court narrowed the scope of the application to the monitoring of the applicant's communications within the framework of disciplinary proceedings, leaving aside the applicant's arguments that his communications of personal and sensitive nature were disclosed to other employees and were publicly discussed.”¹³

Founded on the above, the applicant requested referral to the Grand Chamber which was granted. The Grand Chamber issued its decision on September 5, 2017.

4. THE PRINCIPLES BEHIND THE JUDGMENT

The Grand Chamber, in a very simplified wording, had to decide whether the employer had acted lawfully, when it – according to its legal right – prohibited the employee in advance from using electronic devices and the internet for private purposes, but without informing the employee in advance of the actual continu-

¹¹ Ibid.

¹² Case of Bărbulescu v. Romania (Application no. 61496/08) Judgement, Strasbourg, 12 January 2016., available at: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-159906> (cit. 2017-12-15)

¹³ ELENA SYCHENKO: Individual labour rights as human rights: the contributions of the European Court of Human Rights to worker's rights protection. In ROGER BLANPAIN – FRANK HENDRICKX, (eds): *Wolters Kluwer International, Bulletin of Comparative Labour Relations*, Vol. 96. 2017, p. 144.

ous real-time monitoring of the correspondence, including the possible processing of the actual content of the (private) correspondence.

If the Grand Chamber, in line with the decisions of all the judicial forums that had ruled on the case, had declared lawful the employer's procedure it would, in my view, have declared that the employee's right of control can be considered unlimited in cases where, even for reasons of legislative omission, he has no obligation to inform the employees in advance of the possible forms, means and extent of monitoring.

In my opinion, in the absence of all this, the employer could – as in the case in question – in the factual context, in fact, have unlimited access to the employee's private life, merely by relying on its right to control, which would nullify the employee's right to privacy in this respect. However, this does not mean, that this right is could not be restricted. In this particular case, this can be supplemented – with sufficient flexibility, by analogy – by the properly applied rules of the necessity-proportionality test for fundamental rights introduced into the Hungarian legal system by the Constitutional Court¹⁴ and since then also elevated to constitutional level;¹⁵ that is, from the point of view of content, a restriction of a fundamental right is acceptable if it is necessary and does not restrict the essential content of fundamental rights.¹⁶

However, in the context of the present topic, the former practical rules should in no way be interpreted restrictively. Initially the Constitutional Court, when analyzing the conditions for the restriction of the right to the protection of personal data, stated that it „must comply with the respective constitutional conditions of the restriction of fundamental rights, i.e. the requirements of Article 8 (2) of the Constitution. This means that the right to informational self-determination, the right to freedom guaranteed by Article 59 (1) of the Constitution, as a fundamental right, may be constitutionally restricted only in unavoidable cases, when the restriction is unavoidably necessary and proportionate to the aim pursued by the

¹⁴ 2/1990. (II. 18.) Decision about the procedure of the Constitutional Court.

¹⁵ Fundamental Law of Hungary (Magyarország Alaptörvénye) Art. I. para. 3: „*A fundamental right may only be restricted to allow the effective use of another fundamental right or to protect a constitutional value, to the extent absolutely necessary, proportionate to the objective pursued and with full respect for the essential content of that fundamental right.*” Translated version available at: https://hunconcourt.hu/uploads/sites/3/2021/01/thefundamentallawofhungary_20201223_fin.pdf (cit. 2020-03-04)

¹⁶ GULYÁS, ATTILA: Az alapvető jogok, alkotmányos jogok és államcélok az Alaptörvényben [Fundamental rights, constitutional rights and state objectives in the Fundamental Law of Hungary]. In CSINK, LORÁNT (ed.): *Alkotmányjog* [Constitutional Law]. Budapest, 2020, Novissima Kiadó, p. 23.

restriction”¹⁷, and as restriction, the legislator must choose the least restrictive means suitable for achieving the goal.¹⁸

Thus, the doctrine elaborated in the early decisions of the Constitutional Court constituted a strong fundament for domestic data protection law until 2018, though the strict legal protection test was already loosened by the CC in the late 90’s; and with the application of the GDPR, even the balancing exercise of interests, previously carried out by the legislator has become the task of data controllers.¹⁹ Purely as an explanation, „the existence of a legitimate interest must be carefully assessed in each specific case. If the legitimate interests of the controller are identified, then a balancing exercise must be conducted between those interests and the interests or fundamental rights and freedoms of the data subject. The reasonable expectations of the data subject must be considered during such an assessment to ascertain whether the interests of the controller override the interests or fundamental rights of the data subject.”²⁰

In my view, this can be interpreted to the Case of Bărbulescu in such a way, that though the employee’s right to privacy may be restricted (e.g. by means of employer monitoring), this right cannot be unbounded. As a limitation, referring to what was written earlier, the processing of personal data, which appears as a restriction of privacy, must always be linked to a legally defined purpose (the GDPR’s ‘purpose limitation’ principle applies in this context), and must be necessary to achieve it. And data processing that is necessary to achieve the purpose in fact also leads to the principle of ‘data minimisation’.^{21, 22}

‘Data minimisation’ in the classical sense means that only the narrowest, justified range of personal data may be processed, having regard to the purpose of the processing. For example, only the personal data that is necessary and appropriate for the performance of the employee’s duties and for the purposes of a well-

¹⁷ 46/1995. (VI. 30.) Decision about the procedure of the Constitutional Court. Cited by: JÓRI, ANDRÁS: Adatvédelem: az alapjogvédelmi tesztől az érdekmérlegelésig [Data Protection: from the Fundamental Rights Test to the Balancing Exercise of Interests]. In *Alkotmánybírósági Szemle*, 2018/1., p. 16–21.

¹⁸ JÓRI, ANDRÁS: Adatvédelem: az alapjogvédelmi tesztől az érdekmérlegelésig [Data Protection: from the Fundamental Rights Test to the Balancing Exercise of Interests]. In *Alkotmánybírósági Szemle*, 2018/1., p. 16–21.

¹⁹ *Ibid.*

²⁰ The European Union Agency for Fundamental Rights – Council of Europe – the European Data Protection Supervisor: *Handbook on European data protection law – 2018 edition*, available at: <https://fra.europa.eu/en/publication/2018/handbook-european-data-protection-law-2018-edition> (cit. 2018-10-12)

²¹ GDPR Art. 5. para. 1. c): „*Personal data shall be adequate, relevant and limited to what is necessary in relation to the purposes for which they are processed* (‘data minimisation’).”

²² JÓRI, ANDRÁS: *Adatvédelmi kézikönyv* [Handbook of Data Protection]. Budapest, 2005, Osiris, p. 218.

founded assessment of the employee's performance may be collected and used. Irrelevant and excessive data collection is contrary to this principle.²³

This means that, in the present case, it can be deduced from the principle that solely the amount of personal data necessary and sufficient for the purpose of the processing may be processed.²⁴ Thus, if the employer's purpose were to check whether the employee was using the workplace mail system for private purposes, it could have ascertained this when opening the very first private message; indeed, it could have reasonably inferred this even from the mere subject of the message, and/or the sender or the addressee of the message alone. In other words, on the basis of the above principles, it was not at all defensible why and on what legal basis the employer had access to and printed (i.e. managed) dozens of the employee's private correspondence.

These circumstances were also noted by the Grand Chamber, which pointed „a number of factors domestic authorities are required to treat as relevant, these being: whether the employee has been notified of the possibility that his communications may be monitored by the employer; the extent of the monitoring and the degree of the intrusion onto the employee's privacy; whether the employer has provided legitimate reasons to justify the monitoring; whether it would have been possible to establish a monitoring system based on less intrusive methods; the consequences of the monitoring for the employee subjected to it; and whether the employee had been provided with adequate safeguards. The Court then noted that domestic authorities have an obligation to provide employees whose communications have been monitored access to a remedy before a judicial body with jurisdiction to determine whether the relevant criteria were observed and whether the impugned measures were lawful.”²⁵

To sum up, having regard to all the above considerations, and notwithstanding the respondent State's margin of appreciation, the Court considered that the domestic authorities did not afford adequate protection of the applicant's right to respect for his private life and correspondence and that they consequently failed to strike a fair balance between the interests at stake. There has therefore been a violation of Article 8 (right to respect for private and family life, the home and correspondence) of the European Convention on Human Rights.²⁶

²³ ARANY-TÓTH, MARIANN: Személyes adatok kezelése a munkaviszonyban (Digitális kiadás.) [Processing of Personal Data in the Employment Relationships (Digital Edition)], Budapest, 2019, Wolters Kluwer Kft., available at: https://mersz.hu/hivatkozas/YOV1594_15_p3#YOV1594_15_p3 (cit. 2020-03-03)

²⁴ PÉTERFALVI, ATTILA – RÉVÉSZ, BALÁZS – BUZÁS, PÉTER: *Magyarázat a GDPR-ról* [Commentary of the GDPR]. Budapest, 2018, Wolters Kluwer Kft., p. 101.

²⁵ Columbia University: *op.cit.*

²⁶ ECHR 268 (2017) para. 141

5. AFTERMATH OF THE CASE OF BĂRBULESCU

The decision in the Bărbulescu case was made in a special legislative environment, since though the GDPR was in force since 25 May 2016, it only became applicable on 25 May 2018. This complex situation was bridged with considerable legal work by the judgment of the Grand Chamber of the ECHR, which, essentially summarized the references made in the Court's earlier judgments on similar matters on a fundamental rights context, and thus established a single set of criteria, in line with the regulatory background of Directive 95/46/EC, but already in conformity with the provisions of the GDPR too.²⁷ This solution was immediately spread in practice by the name of 'Bărbulescu-test'.

On this basis, national courts must therefore consider the followings in similar cases:

- Was the employee informed clearly and in advance of the possibility, time, manner and instruments of the monitoring?
- What was the extent of the control? Did it cover all communications or only certain forms? How long did the monitoring last and who has access to the results?
- Was the surveillance well-founded, necessary, and justifiable in terms of legality, if it resulted in intrusion into privacy?
- Were there other, less privacy-restrictive means of monitoring for reaching the legitimate purpose?
- What are the consequences of the surveillance for the employee? Have the results of the supervision been used to achieve the stated purposes, or have these been used for other goals?
- Has the employee been provided with adequate assurances in connection with the employer's procedures?
- Is there any kind of remedy, a right of appeal if the employee considers that the employer's conduct does not meet the requirements listed?²⁸

The principles incorporated in the judgement of the Case of Bărbulescu have had a great impact on the case law, both in Hungary and all across Europe. However, it cannot be truly said that the decision has had a direct influence on the Community law, as in fact the opposite has happened: the ECHR Grand Chamber

²⁷ RÓZSAVÖLGYI, BÁLINT: Mikor lehet jogszerű a munkáltató ellenőrzése? – az Emberi Jogok Európai Bírósága Nagykamarája Bărbulescu kontra Románia ügyben hozott ítéletének iránymutatásai [When can the Monitoring of the Employee be Lawful? – Guidelines from the Judgment of the Grand Chamber of the European Court of Human Rights in Bărbulescu v Romania]. In *Munkajog*, 2018/1., p. 43–48.

²⁸ RÓZSAVÖLGYI: op.cit. p. 45–46.

has delivered a judgment of a nature that was in line with the complex EU legal environment at that time. As I already mentioned, since April, 2019 the LC, in line with the GDPR, prescribes that „*in conducting an inspection, the employer shall be entitled to inspect any information stored on the computing equipment used for the performance of work, which are related to the employment relationship.*”²⁹ This regulation implicitly contains the principle that the data controller or the data processor cannot process the employee’s personal data stored on the given, supervised device (e.g. private files, private correspondence, etc.) at all, even if the employer has not authorized the employee to use the given device privately,³⁰ moreover, even if he has expressly prohibited that. As a result, this means that this regulation is not a corollary of the Bărbulescu decision, but a confirmation that the ECHR has adapted perfectly to the requirements of the evolving EU data protection regime.

The significance of the case is therefore not so much related to its impacts on legislation, rather it can be found in its impact on the application of the law, as the ‘Bărbulescu-test’ has since been applied in practice in most of the national courts of the EU Member States. It has already become part of references of court judgments in several cases in Hungary too, among which it is noteworthy – and almost unusual – that the Court of Appeal of Szeged in its judgment no. Bf. III. 31/2017/53., in a case of the crime of budget fraud (i.e. in a criminal case), referred to the not yet final decision of the Chamber of ECHR, led by Judge András Sajó.³¹

However, in Hungary, the proceedings under the case number Mfv. I. 10. 397/2018 was the first (and so far, the only) case in which the Supreme Court (the Curia) explicitly used the Bărbulescu test as the basis for its decision. To conclude my study, I would like to present this case, which illustrates how accurately the main Hungarian judicial forum has adopted and applied the Bărbulescu case’s principled findings.

6. THE DECISION OF THE CURIA OF HUNGARY IN LABOR CASE NUMBER Mfv. I.10.397/2018³²

„The plaintiff was employed by the defendant as an on-trade regional manager. The defendant decided to open an internal investigation during which the company cell phones and laptop computers of some of the employees, including those

²⁹ LC Art. 11/A. para. (3)

³⁰ See: LC Art. 11/A. para. (1)–(2)

³¹ Judgement no. Bf. III. 31/2017/53. para. V. 2.

³² Source of the translated decision: https://kuria-birosag.hu/sites/default/files/selected_case_law/labour_case_july_2019.pdf (cit. 2021-05-03)

of the plaintiff were collected for the purpose of inspection. The plaintiff also handed over his private cell phone operated by a company SIM-card to enable the defendant to carry out the investigation as a result of which the parties terminated their employment relationship by common agreement. On 21 December 2015, the plaintiff challenged, in writing, the parties' common agreement by referring to a mistake on his part. In his legal action, the plaintiff requested the court to establish the invalidity of the parties' common agreement, restore his employment and order the defendant to pay him arrears of salary and compensation for grievance due to a breach of his personality rights, originating from the defendant's inspection. In his defence statement, the defendant requested the court to dismiss the plaintiff's claims. The court of first instance dismissed the plaintiff's action. The court of second instance upheld the first instance judgement. In his petition for judicial review, the plaintiff requested the Curia of Hungary, primarily, to quash the final judgement and order the defendant to pay him compensation for grievance, secondarily, to order the court of first instance to reopen its proceedings. In his defence petition, the defendant requested the Curia to uphold the final judgement.

The Curia established the well-foundedness of the petition for judicial review. Section 11, subsection (1) of the Labour Code stipulates that employees may be monitored by their employers only in respect of the formers' employment-related conduct. The employers' monitoring and the means and methods thereof should not amount to a violation of the employees' right to human dignity. In its Grand Chamber judgement delivered in the case of Bogdan Mihai Bărbulescu v. Romania (application number 61496/08), the European Court of Human Rights defined the criteria which should be taken into consideration by the national courts in the assessment of the lawfulness of the exercise of the employers' supervisory and disciplinary powers. The lower instance courts in the case at hand failed to properly assess whether the internal investigation could have been carried out by another means having a less restrictive effect on the plaintiff's private life and whether the plaintiff had been provided with appropriate safeguards in respect of his employer's investigatory action. It could be stated that the plaintiff had not consented to the processing of his personal data. The term „any other data carrier”, laid down in the employer's internal regulations cannot include a privately-owned device used with the employer's authorization, since such device is provided not by the employer but by the employee. Due to the lack of the plaintiff's consent, the processing of his personal data by the defendant was unlawful [section 9, subsections (2) and (3) of the Labor Code, section 5, subsection (1), point a) of the Privacy Act].

The Curia found that the defendant had carried out an unlawful investigation concerning the plaintiff's private life and had gained access to the plaintiff's private messages in an unauthorized manner. With regard to the above and on the basis of section 275, subsection (4) of the Code of Civil Procedure, the Curia partially

quashed the final judgement and partially modified the first instance judgement in respect of the compensation for grievance and, in addition, established that the plaintiff's right to privacy and to the protection of personal data had been violated as a result of an internal investigation, carried out by the defendant in October 2015, affecting the plaintiff's privately-owned cell phone. The Curia's conclusions were as follows:

I. The employee's right to privacy and to the protection of personal data is violated by the employer if the latter processes the former's personal data without giving appropriate information beforehand and without the former's express written consent thereto.

II. Prior to conducting an inspection, the employer has to determine the methods and measures with which he may have direct access to the content of the employee's private correspondence, the employer has to inform the employee about whether such an inspection would also extend to the latter's personal data.

III. The employer's inspection is lawful if the consequences thereof are proportionate to the declared legitimate aim to be achieved by the employer and if the latter provides sufficient guarantees to prevent abuses [section 9, subsections (2) and (3) and section 11 of the Labour Code, section 5, subsection (1), point a) of the Privacy Act].”

LIST OF REFERENCES

Books, chapters in a book, articles

- ARANY-TÓTH, MARIANN: Személyes adatok kezelése a munkaviszonyban (digitális kiadás.) [Processing of Personal Data in the Employment Relationships (digital edition)]. Budapest, 2019, Wolters Kluwer Kft., available at: https://mersz.hu/hivatkozas/YOV1594_15_p3#YOV1594_15_p3 (cit. 2020-03-03)
- RICHARD R. CARLSON – SCOTT A. MOSS: *Employment Law*. New York, 2013, Wolters Kluwer Kft.
- GULYÁS, ATTILA: Az alapvető jogok, alkotmányos jogok és államcélok az Alaptörvényben [Fundamental rights, constitutional rights and state objectives in the Fundamental Law of Hungary]. In CSINK, LORÁNT (ed.): *Alkotmányjog* [Constitutional Law]. Budapest, 2020, Novissima Kiadó, p. 23.
- GYULAVÁRI, TAMÁS (ed.): *Munkajog* [Labor law], 2019, ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 242
- JÓRI, ANDRÁS: Adatvédelem: az alapjogvédelmi tesztől az érdekmérlegelésig [Data Protection: from the Fundamental Rights Test to the Balancing Exercise of Interests]. In *Alkotmánybírósági Szemle*, 2018/1., p. 16–21.
- JÓRI, ANDRÁS: *Adatvédelmi kézikönyv* [Handbook of Data Protection]. Budapest, 2005, Osiris, p. 218.
- PÉTERFALVI, ATTILA – RÉVÉSZ, BALÁZS – BUZÁS, PÉTER: *Magyarázat a GDPR-ról* [Commentary of the GDPR]. Budapest, 2018, Wolters Kluwer Kft., p. 101.

- RÓZSAVÖLGYI, BÁLINT: Mikor lehet jogszerű a munkáltató ellenőrzése? – az Emberi Jogok Európai Bírósága Nagy Kamarája Bărbulescu kontra Románia ügyben hozott ítéletének iránymutatásai [When can the Monitoring of the Employee be Lawful? – Guidelines from the Judgment of the Grand Chamber of the European Court of Human Rights in Bărbulescu v. Romania]. In *Munkajog*, 2018/1., p. 43–48.
- SEPSI, TIBOR: *GDPR útikalauz adatkezelőknek* [GDPR Guide for Data Processors]. Budapest, 2019, Wolters Kluwer Kft., p. 120.
- WALTER ROLAND STRICZ: A jogszerű adatkezelés a GDPR rendelet után [Lawful Data Processing After the GDPR]. In *Debreceni Jogi Műhely*, 2019/3–4. Point 5.3., available at: http://www.debrecenijogimuhely.hu/archivum/3_4_2019/a_jogszeru_adatkezes_a_gdpr_rendelet_utan/ (cit. 2020-05-03)
- ELENA SYCHENKO: Individual labour rights as human rights: the contributions of the European Court of Human Rights to worker's rights protection. In BLANPAIN, ROGER – HENDRICKX, FRANK (eds): *Wolters Kluwer International, Bulletin of Comparative Labour Relations*, Vol. 96. 2017, p. 144.

Electronic sources

- Transalction of the Act I of 2012 on the Labor Code, available at: http://www.ommf.gov.hu/letoltes.php?d_id=8050 (cit. 2020-03-03)
- WALTER ROLAND STRICZ: A jogszerű adatkezelés a GDPR rendelet után [Lawful Data Processing After the GDPR]. In *Debreceni Jogi Műhely*, 2019/3–4. Point 5.3., available at: http://www.debrecenijogimuhely.hu/archivum/3_4_2019/a_jogszeru_adatkezes_a_gdpr_rendelet_utan/ (cit. 2020-05-03)
- Columbia University – Global Freedom of Expression, available at: <https://globalfreedomofexpression.columbia.edu/cases/case-barbulescu-v-romania/> (cit. 2017-12-15)
- Bogdan Mihai Bărbulescu v. Romania [GC], application no. 61496/08 – ECHR 268 (2017), available at: <http://hudoc.echr.coe.int/spa?i=001-177082> (cit. 2017-12-14)
- Case of Bărbulescu v. Romania (Application no. 61496/08) Judgement, Strasbourg, 12 January 2016., available at: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-159906> (cit. 2017-12-15)
- Fundamental Law of Hungary (Magyarország Alaptörvénye) Translated version available at: https://hunconcourt.hu/uploads/sites/3/2021/01/thefundamentallawofhungary_20201223_fin.pdf (cit. 2020-03-04)
- The European Union Agency for Fundamental Rights – Council of Europe – the European Data Protection Supervisor: *Handbook on European data protection law – 2018 edition*, available at: <https://fra.europa>
- The Decision of the Curia of Hungary in Labor Case Number Mfv. I. 10. 397/2018, Translated version available at: https://kuria-birosag.hu/sites/default/files/selected_case_law/labour_case_july_2019.pdf (cit. 2021-05-03)

Legal and other sources

- Regulation (EU) 2016/679 of the European Parliament and of the Council of 27 April 2016 on the protection of natural persons with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data, and repealing Directive 95/46/EC (General Data Protection Regulation)
- Bogdan Mihai Bărbulescu v. Romania [GC], application no. 61496/08 – ECHR 268 (2017)

Case of *Bărbulescu v. Romania* (Application no. 61496/08) Judgement, Strasbourg, 12 January 2016.

2/1990. (II. 18.) Decision about the procedure of the Constitutional Court.

Fundamental Law of Hungary (25.04.2011)

46/1995. (VI. 30.) Decision about the procedure of the Constitutional Court.

Act I of 2012 on the Labor Code

Court of Appeal of Szeged, judgement no. Bf. III. 31/2017/53.

The Decision of the Curia of Hungary in Labor Case Number Mfv. I. 10. 397/2018

The Past, Present and Future of the Unification Movement in Hungary

A Short Introduction from a Legal Perspective

Zalahegyi, Zoltán

Széchenyi István University
Postgraduate Doctoral School of Law and Political Sciences
e-mail: zolizalahegyi@yahoo.co.uk

ABSTRACT

There is currently only partial religious freedom in Hungary.

One side it is violation of the freedom and equality of religions, the Act CCVI of 2011 openly denies the separation of religious and political institutions. According to this law, the vote of the political parties sitting in Parliament will decide on the recognition of incorporated churches in the future.

On the other hand, the Unification Movement, along with many other small churches, can regain its church status if it can present the signatures of at least 1,000 members to the court registration process based on the new modified Act CCVI of 2011 which went into effect since 15 April 2019.

Keywords: *Act CCVI of 2011, European Convention of Human Rights, Freedom of Conscience and Religious Freedom Act of 1990, Judgment of the European Court of Human Right (the case of Magyar Keresztesy Mennonita Egyház and others v. Hungary), 164/2011. (XII. 20.) decisions of the Hungarian Constitutional Court*

This publication outlines the legal development of religious freedom in Hungary from 1990 to the present by reviewing, as an example, the changes in the legal situation of the Unification Movement in Hungary. It looks at the past, present and future of the Movement, mainly from a legal perspective and, to a lesser extent, political and economic.

The movement was first registered as an association in Hungary in 1990, and later it was officially registered as a church in 1992. Based on these facts, this treatise will primarily show how this post-Protestant, „new religious movement”¹ lost its church status in Hungary and what happened after that.

¹Encyclopedia Britannica. Available at: www.britannica.com/topic/new-religious-movement/India (cit. 2019-10-15)

To better understand the issues raised in this essay, a brief introduction of this worldwide movement is given first in general, and then a chronological expose of the specific branch in Hungary is presented from a legal point of view.

1. SHORT INTRODUCTION OF THE WORLDWIDE UNIFICATION MOVEMENT

Murray Rubinstein, Professor of History at Baruch College, has stated that „the largest quasi-Christian new religion is Sun-Myung Moon’s Unification Church”² in Korea. Basically this new religious movement founded in Pusan, South Korea, by the Dr. Reverend Sun Myung Moon in 1954 is known worldwide for its mass weddings, based on his wedding with the co-founder Dr. Hak Ja Han Moon.³ From its inception, this movement has devoted itself to the cause of religious freedom on an international level. For instance, this was the core of their message when the co-founders visited Moscow to meet with Mikhail Gorbachev in 1990.⁴

J. Gordon Melton, Distinguished Professor of American Religious History, Institute for Studies in Religion at Baylor University states this about the latter history of this religious movement: „The Unification Church emerged in the 1990s with an expansive international program. The church has a presence in more than 100 countries,⁵ though exact membership figures are difficult to estimate. Its influence is extended by a variety of organizations that embody Moon’s ideals, such as the Professor’s World Peace Academy and the International Conference on the Unity of the Sciences. In 1994, on the 40th anniversary of the founding of the church, Moon announced the formation of the International Federation for World Peace, which assumed many of the functions formerly performed by the church.”⁶

Melton’s observations correctly indicate that there is a spiritual foundation underlying the many organizations founded by the Reverend Sun Myung Moon and

² Available at: <https://www.britannica.com/topic/new-religious-movement/India> (cit. 2020-10-03)

³ This is a remarkable publication to the co-founders:

100th Birthday of Rev. Sun Myung Moon

77th Birthday of Dr. Hak Ja Han Moon

60th Anniversary of their Holy Marriage

40th Anniversary of the Unification Movement in Hungary

30th Anniversary of the Unification Movement as a registered association in Hungary

These anniversaries prolong to 2021 because of Covid 19

⁴ Available at: <https://www.thelegacyoflove.org/multilingual-posters/> (cit. 2021-01-01)

⁵ Today, there is an organization for this movement in every country all around the world (author’s comment)

⁶ Available at: <https://www.britannica.com/topic/Unification-Church> (cit. 2020-10-02)

Hak Ja Han Moon. Hence, even though the many activities are considered as part of a larger Unification Movement, it can still be considered a church due to its spiritual underpinnings. As such, it is important to recognize that all organizations and activities founded, owned and supported by the Unification Movement and its members, including business, educational, political, and the like, are all part of a larger spiritual movement which deserves recognition as such in Hungary.

2. FINANCIAL PERSPECTIVES AND POLITICAL PREJUDICE IN HUNGARY

Understanding the financial foundation of the Unification Church in Hungary is important since this is directly connected to the political and legal perspectives which have often created a prejudiced view of this new religious movement.

First of all, it is important to note that the main income of the church comes from donations and tithes of church membership, and people who are sympathetic to its programs and activities.

As for political bias, „in 1993 Hungarian Parliament debated whether or not every registered religion seeking state support was worthy of it. State support was refused to three among them (the Unification Church, the Church of Scientology and the Jehovah’s Witnesses).”⁷

In 1998, the Hungarian Parliament created a law stating that „citizens were able to offer 2 percent of their tax, the first 1 percent to a church, the second 1 percent to a nonprofit organization.”⁸ This law was valid from 1998 to 2011, after which time it was repealed only to be reinstated again in 2020. Because of this, the movement made the most use of this opportunity in 2011,⁹ when 98 people offered more than half a million forints. One of the consequences of this decision was that the Unification Movement lost all direct financial state support. The purpose of repealing this law in 2012 was to eliminate many small churches, not only through financial discrimination, but also by restricting their administrative practices. This article argues that, with the recent reinstatement of this law, the Unification Movement should re-acquire its status as a church and enjoy the same benefits and recognition as any other church in the country.

⁷INA MERDJANOVA: Religious Liberty, New Religious Movements and Traditional Christian Churches in Eastern Europe 1, available at: <http://www1.geo.ntnu.edu.tw/~moise/Data/Books/Social/01%20religion/religious%20liberty%20new%20religious%20movements%20and%20tradiional%20christian%20churches%20in%20eastern%20europe.pdf> (cit. 2019-10-15)

⁸DOBSZAI, JÁNOS: Állam, Egyházak Magyarországon, 1989–2004 p.18–19.

⁹The National Tax and Customs Administration Statement on the tax provisions of 1% of the 2010 PIT for 2011 for churches with a technical number valid for the year 2011.

3. LEGAL PERSPECTIVES OF THE UNIFICATION MOVEMENT IN HUNGARY

This section lays out the chronological process from 1992 to the present outlining how this movement first gained and then lost its church status as a new religious movement in Hungary.

3.1. 1992–2010

Prior to 2011, many religious communities in Hungary were registered and recognized in accordance with a 1990 law which treated all groups equally, allowing religious freedom for all people in Hungary regardless of affiliation.

Under the leadership of Martin Putz,¹⁰ the Unification Movement „registered as an association in (April 10th) 1990”¹¹ under its official name: Holy Spirit Association for the Unification of World Christianity¹² based on the Right of Association Act of 1989 in Hungary. After that it was officially registered „as a church in 1992”¹³ based on the Freedom of Conscience and Religious Freedom Act of 1990. According to that law all denominations seeking official recognition in Hungary only had to demonstrate that they had in excess of 100 members, which was recognized as a bonified religious movement.

This law provided an appropriate framework for the Unification Movement to carry out numerous outreach projects, activities and programs that served the greater good of the Hungarian people. This should have been more clearly acknowledged and assessed by the Hungarian legislature in order to recognize the Movement in a more positive light. Instead, there was a great deal of influence by the media and other groups that fueled controversy and hostility towards the

¹⁰ Martin Putz was born on 11th November 1953 in Horitschon, an Austrian village close to the border with Hungary. Having attended Technical High School, he joined the Unification Church in 1977. Martin was blessed with Renate Loecker in 1982 (6,000 Couples). He was National Leader of the Movement in Hungary up until 1993 when he went to Korea for two years to study at Sun Moon University. Since that time he has returned to Austria. He died in October 19 2019 in Horitschon (Austria) and 35 Hungarian member attended in his funeral ceremony. Chung Hwan Kwak, Christa Segato Stadler and Barbara Grabner: *Mission Butterfly Pioneers Behind the Iron Curtain*, 2006, Family Federation for World Peace and Unification International, p. 153.

¹¹ Available at: <http://publicatio.bibl.u-szeged.hu/6439/1/Vallasossag-valtozatok.pdf> (cit. 2019-11-01)

¹² In Hungarian: Szentlélek Társasága a Világ Kereszténységének Egyesítéséért (Author's comment)

¹³ Available at: <http://publicatio.bibl.u-szeged.hu/6439/1/Vallasossag-valtozatok.pdf> (cit. 2019-11-01)

Movement likely causing many in government to be suspicious of its status and activities.

Over time, the criteria of this law provided an opportunity for some people to misuse it for their personal gain. As a result, the government decided to modify the Act to such an extent that it discriminated against the Unification Movement, among others, by taking away its church status.

3.2. 2011–2020

The law was changed in 2011, which greatly influenced the legal status of Hungarian Unification Church. A first draft was passed in 2011,¹⁴ but through a highly irregular parliamentary procedure, the proposed law went too far as it drastically impacted upon a number of recognized churches in the country. Transitional provisions in the draft of a proposed law would strip all but only 14 churches among 300 of their legal status. From that moment on, the Unification Church basically lost its ecclesiastical status in Hungary in the sense of law, and this is still the case today. As a result, Hungary's Constitutional Court dismissed the law in its entirety in December 2011.¹⁵

The second draft of the proposed law was passed as Act CCVI of 2011 and went into effect January 1, 2012. The official name of the legislation was The Right of Freedom of Conscience and Religion, and on the Legal Status of Churches Religious Communities. This new law regarding religion, however, abolished the previous practice and replaced it with two-tiered system of recognition for religious communities that distinguishes between „incorporated churches”, which receive numerous rights and privileges, and „organizations conducting religious activity” which receive different and fewer rights and privileges. The Act CCVI of 2011 revoked legal status of approximately 200 religious groups which were previously recognized as churches according to the law of 1990.

Among these 300 churches was the Hungarian Unification Church which lost its legal church status although it had been working for more than 20 years for the greater good of the Hungarian society.¹⁶ This fact is actually one of the main criteria of Act CCVI of 2011 to allow status as a bonified, „incorporated church.”

¹⁴ Act C of 2011, available at: <https://mkogy.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a1100100.TV>, (cit. 2021-01-01)

¹⁵ 164/2011. (XII. 20.) decisions of the Hungarian Constitutional Court, available at: <http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/C74D232250CD2086C1257ADA0052ACC9?OpenDocument> (2021-01-01)

¹⁶ DR. ZALAHEGYI, ZOLTÁN: History of the Unification Movement in Hungary p. 32–38.

Baer H. David criticised the criteria regarding registration as provided by this new law¹⁷ using the Unification Church as an example in the following way: „Condition (c) provides for member churches of a world church... However, other groups which clearly meet this condition are excluded... For example, the Unification Church, which is present in Hungary and which was deregistered, would qualify under this condition. Admittedly, the Unification Church is not 100 years old, but as we have seen, this did not seem to matter in the case of the Methodist church.”¹⁸

3.2.1. *International legal problems of the Act CCVI of 2011*

Although Hungary had been a long-time member of the European Convention of Human Rights,¹⁹ it was determined by the convention that Act CCVI passed by the Hungarian government was in violation of such rights. In April 2014, the European Court on Human Rights (ECtHR) found that Hungary’s religious law was in breach of article 9 (protecting freedom of religion), and article 11 (protecting freedom of association) of the European Convention of Human Rights.²⁰ This was determined in the case of *Magyar Kereszteny Mennonita Egyhaz and others v. Hungary*.²¹ In the view of the ECtHR, the law’s deregistration procedure, its re-re-

¹⁷ Condition (1) requires a religious community to have been operating internationally for at least 100 years. The law stipulates further that a religious community must demonstrate international operation by meeting one of three, additional conditions. It must (a) provide „a certificate issued by churches that have church status in at least two countries and have the same confession” or it must (b) provide’ „a certificate of membership in an association issued by churches, church associations that operate in at least two countries and have the same confession” or it must (c) provide „a certificate issued by a world church that has member churches in at least two countries.

BAER H. DAVID: *Essays in Defence of Religious Freedom* p. 182.

¹⁸ BAER H. DAVID: *Essays in Defence of Religious Freedom* p. 182.

¹⁹ The Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, signed in Rome on 4 November 1950 (hereinafter: the Convention), shall apply to Hungary from 5 November 1992. The Convention, and several of its Additional Protocols, are annexed to Annex XXXI of 1993. promulgated by law in Hungary (note from the author)

²⁰ European Convention of Human Rights, Available at: https://www.echr.coe.int/Documents/Convention_ENG.pdf (cit. 2021-01-01)

²¹ Available at: [https://hudoc.echr.coe.int/fre#{%22itemid%22:\[%22001-142196%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/fre#{%22itemid%22:[%22001-142196%22]}) (cit. 2020-10-23). Numbers of the cases: 70945/11, 23611/12, 26998/12, 41150/12, 41155/12, 41463/12, 41553/12, 54977/12, 56581/12. The Hungarian government paid the ECHR ordered total of \$569,000. The government and Mennonita Testvéri Közösség (MET) – one type of Methodist church – failed to reach a final settlement after the ECHR gave them another six months to reach an agreement. On June 16 2017 the MET submitted its compensation claim of 450 million forints (\$1.53 million) to the government for its losses in 2015 of the unpaid 1 percent personal income tax allocation for incorporated churches, the supplementary state subsidies for its social welfare and educational institutions, and the wage supplement for its staff working in its institutes (note from the author).

gistration procedure, and the tiered classification system itself violated the state's obligation to remain neutral toward religious communities.

It must be pointed out that, since 2012 the Hungarian Unification Church has been singled out as the only religious association whose status caused problems according to Baer H. David which he stated that: „The right of religious freedom consists of an essential minimum that is protected by Hungarian law, but extending rights and privileges that go beyond the basic minimum is a matter for political discretion [for example: parliament 2/3 decision]. If the state wants to distinguish between churches and religious organizations, it can do so provided this differential treatment does not: impinge upon the essential minimum guaranteed by the right of religious freedom. In Hungary, the argument goes, religious organizations enjoy the essential minimum, and established churches enjoy privileges that go beyond the essential minimum.”²²

The government was forced, under international pressure, to change the Act of religious freedom, which forms the basis to discuss the future possibilities of the Unification Movement.

4. FUTURE PERSPECTIVE OF THE UNIFICATION MOVEMENT IN HUNGARY BASED ON THE NEW MODIFIED ACT CCVI OF 2011

I am convinced, given the current laws in Hungary and the wide range of religious, humanitarian and educational programs sponsored by the Unification Movement, that it should assertively present a case before parliament to have its church registration status re-instated.

The new, modified Act CCVI of 2011, which went into effect April 15, 2019 has updated the qualifications for becoming a Registered Church. The amended law replaces the previous two-tier system of „incorporated churches” and „religious organizations” with a four-tier system of, in descending order, „established (or incorporated) churches,” „registered churches” (also called „registered II”), „listed churches” (also called „registered I”), and „religious associations.”²³

According to section 9/D. § (2), „a religious association shall, upon request, be registered as a church even if:

- (a) has at least 1000 registered members residing or staying in Hungary,
- (b) has been a religious association for at least 5 years, and

²² BAER H. DAVID: *Essays in Defense of the Religious Freedom*, p. 175.

²³ International Religious Freedom Report about HUNGARY for 2019 United States Department of State, available at: <https://www.state.gov/reports/2019-report-on-international-religious-freedom/hungary/> (cit. 2020-10-02)

(c) declare that, for its religious or public activities, it will not receive a grant, upon application, from any sub-system of public finance, European Union funds or programs financed under an international agreement, by application or through a system of tendering procedures.”²⁴

First of all, the minimum required membership of 1000 could be achieved if one considers core members of the church, their families and people associated with all of its satellite organisation. Also, it is conceivable that the number of core membership could reach 1000 by the year 2023 given the fact that new Unification Church centers could be established in Miskolc, Nyiregyháza and Kecskemét, all of which have populations exceeding 100,000. This goal can be easily achieved with the help of Hungarian HARP²⁵ (2014) and YSP²⁶ (2020) which are designed to give new hope to younger generations in the country.

Secondly, these witnessing activities could support not only the recent but also the future translations of books, literature and internet outreach, such as the translation of the memoirs of co-founder Dr. Hak Ja Han Moon entitled, „Mother of Peace”, and the website of „Legacy of Love” celebrating Rev. Moon’s centenary.

According to the amended law, established, registered, and listed churches may perform pastoral services in military facilities, prisons, and hospitals. Other laws indicate religious associations may also have the right to provide services at these facilities which also can help to achieve this great goal this new religious movement. „As economical a benefit of this amended law all of religious entities will be eligible to receive state funding and member donations from income tax beginning in 2020.”²⁷ This would include the Hungarian Unification Movement.

In speaking about the future growth and positive influence of the Unification Movement in Hungary, the religious scholar, Péter Török notes that: „Although the number of the Unification Church in Hungary is small, we are likely to continue to hear about them in the future because of the international significance of this religious community and its economic and social activity.”²⁸

²⁴ Act CCVI of 2011, available at: http://njt.hu/cgi_bin/njt_doc.cgi?docid=143091.245146 (cit. 2020-09-02)

²⁵ High School Association for the Research of Principle (HARP) founded in Hungary 2014 (author’s comment)

²⁶ Youth and Students for Peace founded in Hungary 2020 (more information: <http://ysphungary.hu/>; author’s comment)

²⁷ International Religious Freedom Report about Hungary for 2019 United States Department of State, available at: <https://www.state.gov/reports/2019-report-on-international-religious-freedom/hungary/> (cit. 2020-10-02)

²⁸ Available at: <http://publicatio.bibl.u-szeged.hu/6439/1/Vallasossag-valtozatok.pdf> (cit. 2019-11-02)

Such observations and predictions reinforce the likelihood that it is only a matter of time when the spiritual iron curtain will collapse now that the physical one has fallen, as Rev. and Mrs. Moon's focus on true family values become more ingrained in Hungarian society.

5. SUMMARY

This document has attempted to outline the legal development of the religious religion in Hungary from 1990 to the present day by pointing out the changes in Hungarian law that has affected the legal status of the Unification Movement.

At first, from 1990 to 2010, freedom of religion in Hungary was regulated in an acceptable way, which was also in accordance with the view of international legal systems.

However, the 2011 CCVI. law changed the rules of church registration and made it impossible to practice religion freely in Hungary. This regulation prompted the Hungarian Unification Movement to continue to operate as a religious organization.

Recently, this law has been amended moving it in positive direction when it came into effect as of 15 April 2019. This amendment was prompted mainly on the basis of the judgment of the European Court of Human Rights and the decisions of the Hungarian Constitutional Court. With this change in the law, the Movement can now regain its church status if it can present the signatures of at least 1,000 members to the court registration process.

In conclusion, the main problem was that the 2011 law did not guarantee equal treatment of churches by the state or eliminate distinctions between religious communities, and that granting established status still remained in the purview of parliament.

LIST OF REFERENCES

- Act C of 2011, available at: <https://mkogy.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a1100100.TV> (cit. 2021-01-01)
- Act CCVI of 2011, available at: http://njt.hu/cgi_bin/njt_doc.cgi?docid=143091.245146 (cit. 2020-09-02)
- BAER H. DAVID: *Essays in Defense of the Religious Freedom*. Budapest, 2014, Wesley János Kiadó
- Case of Magyar Kereszteny Mennonita Egyhaz and others v. Hungary front of the European Court of Human Rights (ECtHR), available at: <https://hudoc.echr.coe.int/fre#%7B%22itemid%22:%5B%22001-142196%22%5D%7D> (cit. 2020-10-23)

- CHUNG HWAN KWAK, CHRISTA SEGATO STADLER and BARBARA GRABNER: *Mission Butterfly Pioneers Behind the Iron Curtain*, 2006, Family Federation for Word Peace and Unification International, 153.
- DOBSZAI, JÁNOS: *Állam, Egyházak Magyarországon 1989-2004. 15 év a rendszerváltástól az európai uniós csatlakozásig*. Budapest, 2004, Egyházforum Alapítvány, p. 18–19.
- Encyclopedia Britannica, available at: <https://www.britannica.com/topic/Unification-Church> (cit. 2020-10-02)
- European Convention of Human Rights, available at: https://www.echr.coe.int/Documents/Convention_ENG.pdf (cit. 2021-01-01)
- INA MERDJANOVA: Religious Liberty, New Religious Movements and Traditional Christian Churches in Eastern Europe¹, available at: <http://www1.geo.ntnu.edu.tw/~moise/Data/Books/Social/01%20religion/religious%20liberty%20new%20religious%20movements%20and%20tradiional%20christian%20churches%20in%20eastern%20europe.pdf>, October 15., 2019 International Religious Freedom Report about HUNGARY for 2019 United States Department of State available at: <https://www.state.gov/reports/2019-report-on-international-religious-freedom/hungary/> (cit. 2020-10-02)
- Picture, available at: <https://www.thelegacyoflove.org/multilingual-posters/> (cit. 2021-01-01)
- TÖRÖK, PÉTER: *Az Egyesítő Egyház*. Vallás a társadalomban – Religion in Society. In MÁTÉ-TÓTH, ANDRÁS, NAGY, GÁBOR DÁNIEL (eds.): *Vallásosság-változatok. Vallási sokféleség Magyarországon*. Szeged, 2008, JATE Press, available at: <http://publicatio.bibl.u-szeged.hu/6439/1/Vallasosság-valtozatok.pdf>, (cit. 2019-11-01)
- ZALAHEGYI, ZOLTÁN: History of the Unification Movement in Hungary, 2020, Győr, 32–38. 164/2011. (XII. 20.) decisions of the Hungarian Constitutional Court available at: <http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/C74D232250CD2086C1257A-DA0052ACC9?OpenDocument> (cit. 2021-01-01)