

Tartalomjegyzék

<i>dr. Árvai Gergő</i>	1
AZ OSZTATLAN KÖZÖS FÖLDTULAJDON JOGINTÉZMÉNYE – A MAGYAR AGRÁRIUM BÉKLYÓJA	
<i>dr. Batuszek Lilla Judit</i>	6
A FENNTARTHATÓ FEJLŐDÉS AZ EURÓPAI UNIÓBAN ÉS ANNAK JOGRENDSZERÉBEN	
<i>dr. Czibrik Eszter</i>	10
AZ ÁKR. „KAKUKKTOJÁSA” – A HATÓSÁGI ELLENŐRZÉS ELMÉLETI ÉS GYAKORLATI KÉRDÉSEI	
<i>dr. Csoma Viktória Anna</i>	14
A PLÓSZ-FÉLE PP. KELETKEZÉSI KÖRÜLMÉNYEI ÉS FŐBB ALAPELVEI	
<i>Tivadar Dezse</i>	19
FORCED TO BE REFORMED? ON THE CURRENT HUNGARIAN PENSION SYSTEM	
<i>dr. Csenge Halász</i>	24
PROTECTION OF THE PERSONAL RIGHTS OF PUBLIC FIGURES, IN PARTICULAR THE RIGHT TO PRIVACY	
<i>dr. Ibrahim Ádám</i>	28
AZ ÁRUPÉNZTŐL A DIGITÁLIS JEGYBANKPÉNZIG	
<i>dr. Laurik László Miklós</i>	33
JOGORVOSLATOK A VÉGREHAJTÁSI TÖRVÉNYBEN	
<i>Legárd Ildikó</i>	37
AZ ÁLLAMOK ÚJ TÍPUSÚ KIHÍVÁSAI A KIBERTÉR FELŐL ÉRKEZŐ FENYEGETÉSEK FORMÁJÁBAN	
<i>Lengyelné Bús Zita</i>	42
AZ ÖNKORÁNYAZTI FINANSZÍROZÁSI RENDSZER ÁTALAKULÁSA A RENDSZERVÁLTÁSTÓL NAPJAINKIG	
<i>Lévai Ildikó</i>	48
A KÖZVETLEN ÉS A KÖZVETETT JOGELLENESSÉGRŐL	
<i>dr. Adrienn Makács</i>	52
SOME THEORETICAL AND PRACTICAL QUESTIONS ABOUT THE JOINT WILLS	
<i>Makra Norbert</i>	55
A KOLLEKTÍV ALKU SZEREPE VÁLSÁG IDEJÉN: A RÖVID TÁVÚ ÉRDEKÉRVÉNYESÍTÉS VAGY A KÖZÖS FELELŐSSÉG ÉS AZ	

ÉRDEMI PÁRBESZÉD A MEGOLDÁS?

<i>dr. Máté Dávid Adrián</i>	60
A MUNKAVISZONY ATIPIZÁLÓDÁSA	
<i>Nyitrai Imre</i>	65
A MAGYARORSZÁGI SZOCIÁLIS SZOLGÁLTATÁSOK RENDSZERE ÉS A DIGITALIZÁCIÓ INNOVATÍV HATÁSAI	
<i>dr. Novák István</i>	71
HÁZASSÁGJOGI NÓVUMOK FERENC PÁPA TANÍTÁSÁBAN	
<i>dr. Orosz Flóra</i>	76
SPECIÁLIS MUNKAVÁLLALÓI CÉLCSOPORTOK MUNKAVÉGZÉSÉNEK ALAPJOGI VÉDELME	
<i>Raed Jamal Ghanem</i>	83
CONSTITUTIONAL DEVELOPMENT OF THE HUMAN RIGHTS IN EUROPE	
<i>dr. Evelin Ritó</i>	88
THE STATE OF DIGITAL GOVERNANCE IN EUROPE	
<i>Szinek Csütörtöki Hajnalka</i>	92
A SZLOVÁK FÖLDTÖRVÉNY HATÁLYOS SZABÁLYOZÁSA, KÜLÖNÖS TEKINTETTEL A JOGI SZEMÉLYEK FÖLDSZERZÉSÉRE	
<i>dr. Szinek János</i>	96
NO COMMENT? AZ INDEX-ÜGY TANULSÁGAI	
<i>dr. Tőreki Milán</i>	100
A FORINT ELŐSZOBÁJA: A PÉNZKIBOCSÁTÁS ÁTMENETI IDŐSZAKÁNAK PÉNZJOGI KÉRDÉSEI MAGYARORSZÁGON AZ IDEIGLENES NEMZETI KORMÁNY FELÜGYELETE ALATT (1944– 1945)	
<i>Zhanna Amanbayeva</i>	105
EUROPEAN INTEGRATION: FROM HISTORY TO MODERNITY	

AZ OSZTATLAN KÖZÖS FÖLDTULAJDON JOGINTÉZMÉNYE – A MAGYAR AGRÁRIUM BÉKLYÓJA*

*dr. Árvai Gergő***

I. évfolyamos PhD hallgató

Szegedi Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola

BEVEZETŐ GONDOLATOK

A közös tulajdon jogintézménye hosszú történeti múltra tekint vissza. A római jog is ismerte és alapjaiban szabályozta a közös tulajdon (*condominium*) egyes kérdéseit, elsődlegesen a törvényes öröklés köréhez kapcsolódóan. A klasszikus kor jogtudósaihoz kötődik azon mai napig megdöntetlen alapvetés, hogy 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 dolog nincs megosztva a társak között, hanem csak a jog. A jog – mint elvont fogalom- megosztása csak eszmeileg (pro intellectu) lehetséges.*¹ Ezen szabály kiállta az idők próbáját, hiszen a jelenleg hatályos magyar Polgári Törvénykönyvben a közös tulajdon fogalma alatt az alábbiakat találjuk: „A dologon fennálló tulajdonjog meghatározott hányadok szerint több személyt is megillettehet. Kétség esetén a tulajdonostársak tulajdoni hányada egyenlő.”²

A jelen publikáció terjedelmi korlátaira tekintettel nincs lehetőség hosszabb történeti bevezető kifejtésére, de fontosnak tartom rögzíteni, hogy a közös tulajdon kérdése, ráadásul éppen annak földtulajdoni és földhasználati aspektusai a magyar magánjogtörténet lényeges és meghatározó elemei. A polgári átalakulást megelőző korszakokból *a nemzeti szállásbirtok, az ősiség, a testvéri osztatlanság*, majd az Osztrák Polgári Törvénykönyv hatálybalépését követően a *hitbizomány* jogintézményei megfelelő példaként szolgálnak.³

Az osztatlan közös földtulajdonként aposztrófált jogintézmény másik fogalmi eleme, azaz a föld, illetve földtulajdon értelmezése kapcsán a 2013. évi CXXII. törvény (a továbbiakban: Földforgalmi törvény) rendelkezéseit kell segítségül hívni. Jelen publikáció keretei között azon mező- és erdőgazdasági hasznosítású ingatlanokra kell gondolni, *amelyekre kiterjed a Földforgalmi törvény tárgyi hatálya.*⁴

A fogalom elemzésének zárásaként szeretnék kitérni az „osztatlan” jelző használatára, amely bizonyos értelemben axiómának tekinthető. Az osztatlanság ténye a közös tulajdon szükségképpen fogalmi eleme, hiszen a polgári jogi szabályokból egyértelműen következik, hogy a tulajdonostársak az adott dolgot osztatlanul tulajdonolják, eszmei hányadaik szerint. 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. Ezzel szemben az „osztatlan” jelző használata mégis indokolt lehet a mező- és erdőgazdasági hasznosítású földek viszonylatában,

* Jelen publikáció az EFOP-3.6.2-16-2017-00007 azonosító számú projekt támogatásával valósult meg.

** Témavezetők: Prof. Dr. Gellén Klára egyetemi tanár és Dr. Hegyes Péter egyetemi adjunktus

¹ Molnár Imre- Jakab Éva: Római jog, Diligens Bt., Szeged, 2015, 179.

² 2013. évi V. törvény 5:73. §.

³ Hegyes Péter: Közös tulajdonhoz kapcsolódó jogintézmények a földjogi szabályozás köréből, In: Homoki-Nagy Mária (főszerk.): Acta Jur. et Pol. Szeged, Szeged, 2009, 157-158.

⁴ 2013. évi CXXII. törvény 2-4/A. §§.

hiszen a jogalkotó a rendszerváltozás óta számos földjogi tárgyú jogszabályban alkalmazta ezt a jelzőt,⁵ így az szükségszerűen a jogalkalmazásban is visszaköszön.

OSZTATLAN KÖZÖS FÖLDTULAJDON A SZÁMADATOK TÜKRÉBEN

A jelenleg hatályos szabályozás szerinti osztatlan közös földtulajdon vizsgálatát a rendszerváltozástól kell eredeztetni. Az egyes problémák jelentőségét szám adatokkal szeretném alátámasztani. A mai magyar termőföldalap kb. 8,5 millió hektár a II. világháborút lezáró *párizsi békeszerződés*⁶ óta. A rendszerváltozást követően 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).⁷ Mindebből következik, hogy a 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 három évtized, így az azóta lezajlott egy, esetlegesen kettő generációváltás következtében megállapítható, hogy főszabály szerint a földtulajdonosok száma az elmúlt években növekedett, az őket megillető területméretek pedig csökkentek, ha az egyéb földpiaci mozgásokat figyelmen kívül hagyjuk.

Mindebből adódik, hogy a már kialakult, illetve kialakuló osztatlan közös földtulajdonnak két tipikus kútfője van. Az egyik esetkor a részarány-tulajdon kiadásához köthető, amikor bizonytalan jogalkotói rendelkezés alapján kapta meg egy meghatározott személyi kör az őt megillető földbéli juttatást más személyekkel közösen, egy adott helyrajzi szám alatt. Így a részarány-tulajdon kiadás eredményeként osztatlan közös földtulajdon keletkezett. Az osztatlan közös földtulajdon létrejöttének másik, vélelmezhetően legjelentősebb forrása az öröklés. A vizsgált témakör szempontjából ugyan elenyésző mértékben, de további keletkezési formák is léteznek (pl: házasársi vagyonszövetség). Az öröklésre koncentrálva megállapítható, hogy az jellemzően *a törvényes öröklés általános rendje*⁸ szerint történik a földtulajdon esetén. Tekintettel arra, hogy a magyar jogrendszerben nem találhatóak speciális agráröröklési szabályok (leszámítva a kivételes visszautasítás esetét)⁹, így az osztatlan közös földtulajdon „utánpótlása” biztosított.

A magyar agrárium számos változáson ment keresztül az elmúlt évtizedekben, így célszerű megvizsgálni, hogy az osztatlan közös földtulajdon kiterjedése és tulajdonosi struktúrája miként változott a számok tekintetében. A Nemzeti Agrárgazdasági Kamara tavalyi 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 millió fő volt. További megdöböntő szám adatként szeretném rögzíteni, hogy létezik olyan 8,5 hektár nagyságú terület, amelynek 1600 tulajdonosa van, továbbá található olyan ingatlan is, amelyben az 1 főt az eszmei hányadok szerint ténylegesen megillető terület nagyság kevesebb, mint 0,5 négyzetméter.¹⁰

Mindezen statisztikákból megállapítható, hogy az osztatlan közös földtulajdon kérdése nem csak az agrárium egyes szereplőit, hanem az egész magyar társadalmat érintő kérdés, mert az

⁵ Például: 1993. évi II. törvény, 63/2005. (IV. 8.) Kormányrendelet, 2013. évi CCXII. törvény, 374/2014. (XII.31.) Kormányrendelet.

⁶ 1947. évi XVIII. törvény.

⁷ Bobvos Pál- Hegyes Péter: A mező- és erdőgazdasági földek agrárjogi vonatkozásai, Jurisperitus Kiadó, Szeged, 2019, 26.

⁸ 2013. évi V. törvény 7:55-66. §§.

⁹ 2013. évi V. törvény 7:89. § (2) bekezdés.

¹⁰ Forrás: <http://nak.hu/agazati-hirek/videkfejlesztes/161-gazdasagfejlesztes/100102-versenykepessegi-javulast-hozhat-az-osztatlan-kozos-foldek-rendeze> (Letöltés ideje: 2020.10.28.).

ország népességének közel fele földtulajdonos. Fontos rögzíteni, hogy az említett számadatokkal helyezkedik szembe azon tény, hogy a KSH adatai szerint 2019-ben Magyarországon kb. 211 ezer fő foglalkozott mezőgazdasággal, erdőgazdasággal vagy halászattal.¹¹ Egyértelműen következik, hogy Magyarországon a földtulajdon és a földhasználat személyi köre élesen elválik egymástól.

A tulajdonosok magas számából, a rendelkezésre álló termőföldalap nagyságából, valamint az állami tulajdon - magántulajdon struktúrájából következik, hogy az 1 magánszemélyre jutó területméret nagyon alacsonynak tekinthető, nagyjából 1 hektár környékére tehető. Számos osztatlan közös tulajdonban álló ingatlanról visszatérő motívum, hogy az adott tulajdonostárs eszmei hányad szerinti tényleges területe csupán néhány négyzetmétert tesz ki.

AZ OSZTATLAN KÖZÖS FÖLDTULAJDONBÓL EREDEZTETHETŐ JOGI PROBLÉMÁK

Az osztatlan közös földtulajdon jogintézményéből számos gyakorlati jogi probléma eredeztethető, amelynek alapvető oka az ingatlan-nyilvántartás rendezetlensége. *Az ingatlan-nyilvántartás 1997-től kezdődően gépi adatfeldolgozással működik.*¹² Ezt megelőzően gyakran előfordult, hogy egy tulajdonostárs halálát követően az adott osztatlan közös tulajdonban álló ingatlan vonatkozó eszmei hányadrésze kimaradt a hagyatéki vagyoneletről. Számos olyan tulajdonosi lapot lehet találni, amelyen még olyan személy van feltüntetve bejegyzett tulajdonosként, aki a XIX. században született. Nyilvánvaló tény, hogy ezek a személyek már nincsenek az élők soraiban. Tekintettel arra, hogy a magyar öröklési jog az ipso iure öröklést követi, azt a bizonyos eszmei hányadot az örökhagyó törvényes örökösei megörökölték (vagy az szükségképpen az államra szállt), akik ingatlan-nyilvántartáson kívüli tulajdonosok lettek (ideértve 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 tovább aprózódtak és a jelenlegi tulajdonosok felderítése szinte lehetetlen feladattá vált. A probléma mértékét ismét egy számadattal szeretném szemléltetni: a Nemzeti Agrárgazdasági Kamara említett statisztikája szerint országos szinten 4,6 millió tulajdonosról beszélünk, *más forrás*¹³ ezzel szemben „csupán” 3,5 millió érintett tulajdonosról értekezik. Az eltérő számadatok háttérben az ingatlan-nyilvántartás rendezetlensége áll.

Abból kifolyólag, hogy a tulajdonostársak ismeretlenek, illetve az őket megillető tényleges terület nagysága általában csekély, számos gyakorlati problémát lehet nevesíteni. Az eszmei hányadok értékesítése esetén az adásvételi szerződés költségvonzata magasabb lehet, mint az adásvétel tárgyának a forgalmi értéke, továbbá ismeretlen tulajdonostársak mellett az elővásárlási jog gyakorlásának lehetőségéről sem lehet őket szabályszerűen értesíteni. Egy haszonbérleti szerződés esetén szintén felmerül, hogy miként lehet az arra vonatkozó haszonbérleti ajánlatot jogszerűen közölni az előhaszonbérleti jogosultakkal? Az öröklés és az ingatlan-nyilvántartáson kívüli tulajdonosok esete már említésre került. A közös tulajdon megszüntetése (amely speciális szakértelmet követel, ezért földmérő bevonásával történik) kapcsán szintén számos gyakorlati probléma merülhet fel. Az anomáliák sora hosszú. A jelen publikáció fennmaradó részében az osztatlan közös tulajdonban álló földterületek földhasználati kérdéseire szeretnék fókuszálni.

¹¹ Forrás: https://www.ksh.hu/docs/hun/agrar/html/tab11_1_2.html (Letöltés ideje: 2020.11.17.).

¹² Csúri Éva Katalin – Darák Péter – Hidas Gábor – Kovács László – Zámbo Tamás: Az ingatlan jogi kézikönyve – Az ingatlan a polgári jogban, KJK-Kerszöv Jogi és Üzleti Kiadó Kft., Budapest, 2004, 50.

¹³ <https://magyarmezogazdasag.hu/2020/05/25/felszamolnak-az-osztatlant-uj-foldterekesites-es-torvenyjavaslat> (Letöltés ideje: 2020.11.11.).

A FÖLDHASZNÁLAT

A földhasználati jog önálló dologi jogi jogosultság.¹⁴ A magyar közigazgatásban a földhasználati jogok adminisztrációját egy elektronikus adatbázis, a *földhasználati nyilvántartás*¹⁵ hivatott biztosítani, amely egy önálló, közhiteles nyilvántartás, az ott szereplő adatokban történő változások átvezetése pedig kérelem alapján történik.¹⁶ A földhasználati nyilvántartás tartama gyakran elválk az ingatlan-nyilvántartásban rögzített jogosultaktól. Főszabály szerint a földterület tulajdonosát illeti a földhasználat joga, de számos egyéb jogcímen (pl.: haszonélvezet, haszonbérlet, szívességi földhasználat, stb.) is megszerezhető a jogosultság. A földhasználati jog gazdasági jelentősége nem csupán az adott földterület használatában és hasznainak szedésében keresendő, hanem az Európai Unió által finanszírozott egységes területalapú támogatás (SAPS – Single Area Payment Scheme) igénylésére is a jogszerű földhasználó jogosult.¹⁷

Adódik a kérdés, hogy miként alakul a földhasználat egy osztatlan közös tulajdonban álló területnél? Számolni kell azzal, hogy egy adott helyrajzi számon belül lehetnek különböző művelési ágú alrészletek, továbbá a terület minősége is heterogén lehet. (Pl.: 20 Aranykorona értékű szántó jelenthet 2 hektár gyenge vagy 0,5 hektár kiváló minőségű területet is.) Mindebből következik, hogy az osztatlan közös tulajdonban lévő területeknél a földhasználat kialakításánál több szempontot is figyelembe kell venni.

Az osztatlan közös földtulajdon használatának speciális szabályai a Polgári Törvénykönyvben rögzített, a közös tulajdon birtoklására és használatára vonatkozó szabályon¹⁸ alapulnak, a föld használatára, használatba adására tekintettel a Polgári Törvénykönyv háttérjogszabályként funkcionál.¹⁹ A speciális szabályozás alapja, hogy „*a tulajdonostársak mindegyike jogosult a közös tulajdonban álló föld területéből a saját tulajdoni hányadának megfelelő terület használatára.*”²⁰ 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.²¹

Felmerülhet a kérdés, hogy miként lehet megkötni egy használati megosztásról szóló megállapodást, ha az ingatlan-nyilvántartás rendezetlen, ezért a tulajdonostársakkal nem lehet közölni a megállapodás tervezetét, mert nem ismert a lakcímük vagy egyáltalán a tulajdonostársak kiléte? Az ipso iure öröklés elvéből fakadóan uratlan hagyatékról nem beszélhetünk a magyar jogrendszerben, tehát a vonatkozó eszmei hányadnak biztosan van tulajdonosa, csak ő feltehetően ingatlan-nyilvántartáson kívüli tulajdonos.

Ezt a problémát a jogalkotó is észlelte az osztatlan közös tulajdonban álló földterületek használati szabályainak 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.²² Bár a magyar termőföldalap hasznosítása szempontjából, illetve az ahhoz fűződő közérdek tekintetében indokoltnak tűnik ezen fikció, a tulajdonhoz való jog sérelmét mindenképpen szükséges megvizsgálni.

¹⁴ 2218/2010. polgári elvi határozat.

¹⁵ 356/2007. (XII.23.) Kormányrendelet.

¹⁶ 2094/2009. számú közigazgatási elvi határozat.

¹⁷ 33/2014. számú közigazgatási elvi határozat.

¹⁸ 2013. évi V. törvény 5:74. §.

¹⁹ 2013. évi CCXII. törvény 69. § (1) bekezdés.

²⁰ 2013. évi CCXII. törvény 70. § (1) bekezdés.

²¹ 2013. évi CCXII. törvény 71. §.

²² 2013. évi CCXII. törvény 71. §. (3)-(4) bekezdések.

Az Alkotmánybíróság a kapcsolódó határozatában²³ rögzítette, hogy „*a vonatkozó törvényi fikció szerint lehetőség nyílik arra, hogy aki már nem él, azaz polgári jogi értelemben nincs jogképessége, s mint ilyen sem jogokat nem szerezhet, sem kötelezettségeket nem vállalhatna, ennek ellenére a Fétv.-ben felállított fikció alapján az ajánlat az ő részéről elfogadott, a szerződés létrejön. Ekként a jogalkotó lehetőséget ad arra, hogy polgári jogi jogképességgel nem rendelkező, halott emberekkel mint haszonbérbeadókkal szerződés létrejöjjön. A jogalkotó így lehetőséget ad arra, hogy az ingatlan-nyilvántartásba bejegyzett, de elhunyt ismeretlen örökösei tudomása nélkül – a hagyaték ipso iure átszállása okán – tulajdonukban álló föld vonatkozásában földhasználati jogosultsága keletkezzen bárkinek. A Fétv.-ben foglalt fikció a perbelihez hasonló esetben a gyakorlatban ahhoz vezet, hogy az ismeretlen örökös (azaz a tényleges tulajdonos) tudta, megkérdezése, akaratnyilatkozata nélkül szerződés jön létre a tulajdonában álló földre/földterületre. E körben kiemelendő az az eset, amikor az ismeretlen örökös maga az állam.*”

Az Alkotmánybíróság megállapításai szerint az alapjogi kollízió a termőföldek használatához fűződő közérdek, illetve a tulajdonhoz való jog, pontosabban annak gyakorlásához kapcsolódó magánérdek között áll fenn. A határozat az ingatlan-nyilvántartás rendezetlenségét külön nem vizsgálja. Az eljáró grémium végül nem állapított meg alaptörvény-ellenességet a nevesített törvényi fikcióval összefüggésben.

Személyes álláspontom szerint az Alkotmánybíróság döntése helyes, hiszen az, hogy a rendelkezésre álló magyar termőföldet (a jó gazda gondosságával) művelni kell, valamennyi magyar állampolgár érdeke, azonban az anomáliát más aspektusból megközelítve felmerül egy kérdés... Ha adott egy országos szintű probléma, azaz az ingatlan-nyilvántartás rendezetlensége, amelyből adódóan nem lehet biztosítani a jogszerű földhasználatot a tulajdonhoz való jog sérelme nélkül, akkor megfelelő jogalkotói megoldás-e a vonatkozó törvényi fikció? Álláspontom szerint felmerül azon igény, hogy a jogalkotónak először az ingatlan-nyilvántartás problémájára reflektálva kellene megoldást találnia, amely szükségképpen jelenthetne egyszerűbb földhasználati és földhasznosítási szabályokat az osztatlan közös tulajdonban álló területek esetén.

ZÁRÓGONDOLATOK

Jelen publikációm lezárásaként szeretnék rögzíteni néhány gondolatot a jövőben várható fejleményekről az osztatlan közös földtulajdon helyzetével összefüggésben. 2021. január 1. napján lép hatályba „*a földeken fennálló osztatlan közös tulajdon felszámolásáról és a földnek minősülő ingatlanok jogosultjai adatainak ingatlan-nyilvántartási rendezéséről*” szóló jogszabály.²⁴ A törvény rendelkezései szerint a jogalkotó lépcsőzetes rendszerben kívánja „*felszámolni*” az osztatlan közös földtulajdont. Álláspontom szerint örvendetesnek tekinthető, hogy a jogalkotó napirendre tűzte a jelen publikációban is tárgyalt egyes problémák megoldását. Számos kérdés egyelőre nyitott, amelyekre feltehetően a kapcsolódó végrehajtási rendeletek fognak választ adni. Személyes véleményem szerint, ha a jogalkotó hosszú távú megoldást szeretne találni az osztatlan közös földtulajdon jogintézményéből eredő, a jelen publikációban is nevesített problémakörökre tekintettel, akkor a jogszabály komplex módosítása lehet indokolt a közeljövőben.

²³ 3255/2018. (VII.17.) AB határozat

²⁴ 2020. évi LXXI. törvény.

A FENNTARTHATÓ FEJLŐDÉS AZ EURÓPAI UNIÓBAN ÉS ANNAK JOGRENDSZERÉBEN – AZ EURÓPAI UNIÓ SZEREPE AZ ENSZ 2030-RA KITŰZÖTT FENNTARTHATÓ FEJLŐDÉSI CÉLJAINAK MEGVALÓSÍTÁSÁBAN

*dr. Bartuszek Lilla Judit**

I. évfolyamos PhD hallgató

Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Közigazgatás-tudományi Doktori Iskola

2015 szeptemberében az ENSZ Közgyűlés elfogadta a fenntartható fejlődés 2030-ra kitűzött menetrendjét, amely 17 Fenntartható Fejlődési Célt (angolul: Sustainable Development Goals, SDG) tartalmaz. Az SDG-célok, vagy az „Agenda 2030”, ahogy azt gyakran nevezik, a nemzetközi közösség ambiciózus erőfeszítése annak biztosítására, hogy „senki sem maradhat hátra” a mindenki számára a fenntartható fejlődési célok eléréséért vívott küzdelem során. Az Agenda 17 fenntartható fejlődési célt, ezen belül 169 elérendő célkitűzést tartalmaz, köztük a szegénység és az éhség felszámolását, az egyenlőség elősegítését és az éghajlatváltozás elleni harcot, valamint a béke és az igazságosság megteremtését. Míg a 2015-re kitűzött korábbi millenniumi fejlődési célok (MDG) elsődlegesen a szegénység csökkentését és az elsődlegesen az alacsony és közepes jövedelmű országokkal kapcsolatos előrehaladást részesítették előnyben, a 17 SDG-cél egyetemes, és minden jövedelmi szintű országra kiterjedő programterv.

Az Európai Unió (EU) elkötelezte magát a fenntartható fejlődési célok végrehajtása mellett mind belső, mind külpolitikájában. Az SDG-k az Európai Bizottság mind a 6 prioritása szempontjából fontos szerephez jutnak. A 2030-as menetrend 2015-ös elfogadása óta az EU jelentős előrelépést tett a fenntartható fejlődési célok megvalósítása terén, és továbbra is növeli ezirányú erőfeszítéseit. Az EU megkezdte az alacsony szén-dioxid-kibocsátású, éghajlati szempontból semleges, erőforrás-hatékony és körforgásos gazdaságra való áttérést, amely együtt jár a fokozott biztonsággal, jóléttel, egyenlőséggel és befogadással. Az Európai Fejlesztési Konszenzus révén az EU összehangolta a nemzetközi együttműködési és fejlesztési politika megközelítését a 2030-ig tartó napirenddel is, cselekvésének középpontjába helyezve a fenntartható fejlődési célokat és az éghajlatváltozásról szóló Párizsi Megállapodást. A 2030-ig tartó napirend végrehajtását hatékonyan támogatja az olyan megalapozott politikák kidolgozása, amelyek a kezdetektől fogva figyelembe veszik a fejlődő országokra gyakorolt esetleges hatásokat. Ezért kulcsfontosságú a szakpolitikák közötti szinergiák előmozdítása az inkoherenciák minimalizálása érdekében.

HOGYAN JELENNEK MEG AZ SDG-K AZ UNIÓS JOGALKOTÁSBAN?

Az első kérdés, amit érdemes megvizsgálni akkor, amikor az Európai Unió egyes szakterületeken betöltött szerepét vizsgáljuk – mint ahogy tesszük ezt jelenleg a fenntartható fejlődés viszonylatában – az Európai Unió alapítószerződéseiben lefektetett hatáskörök kérdése. Azért különösen fontos, hogy említést tegyünk az Európai Unió szintjén ezekről a hatásköri kérdésekről, mert az ENSZ keretében kitűzött célok alapvetően olyan, a nemzetközi jog szintjén megfogalmazott célok, melyekkel kapcsolatban elvárás, hogy azok állami szinten kerüljenek végrehajtásra.

Az Európai Unió egy nagyon sajátos entitást képez, hiszen az EU az alapító szerződéseiben meghatározott egyes tárgykörökben „kvázi államként” viselkedik (ilyenek tekinthető többek között a kereskedelempolitika, vagy akár az egységes vámpolitika területe). Az Európai Unió

* Témavezető: Dr. habil. Vizi Balázs, egyetemi docens

az alapítószerződések alapján különböző hatáskörök mentén épül fel, így beszélhetünk tagállami, uniós és megosztott hatáskörökről. A Fenntartható Fejlődési Célokat áttekintve több olyan célt, és számos olyan célkitűzést találunk, amely a felszínre hozza az imént említett hatásköri problémát. Egyfelől a nemzetközi jog oldaláról érkezik egy elvárás az egyes célok teljesítése irányában (még akkor is, ha az ENSZ Közgyűlés az SDG-k közgyűlési határozatban történő elfogadásával megfosztotta azt bárminemű jogi kötőerő fennálltától), másik oldalról azonban az európai unió jogrendszerének szemüvegén keresztül vizsgálva az egyes célok és célkitűzések megvalósításához szükséges lépéseket az látható, hogy ezen hatáskörök egy része tartozik csak kizárólagos uniós hatáskörbe, maradékuk pedig tagállami hatáskörként szerepel. Ha a fenntartható fejlődés jól ismert háromdimenziós modelljét (környezet, társadalom, gazdaság) vizsgáljuk, azt láthatjuk, hogy míg a környezeti aspektusokat tekintve némiképp nagyobb mozgástérrel rendelkezik az Unió, addig például a szociális téren az alapító szerződések értelmében lényegében maradéktalanul tagállami hatáskörök dominálnak, így tehát 27 egymástól majdhogynem teljesen független és össze nem hangolt szakpolitikák összessége tapasztalható.

MI A KAPCSOLAT A VON DER LEYEN-BIZOTTSÁG PROGRAMJA ÉS AZ SDG-K KÖZÖTT?

A Von der Leyen-Bizottság a 2019-2024-es időszakra 6 kiemelt pontból álló prioritás listát alkotott, melyben egyaránt hangsúlyt fektetett a környezetvédelmi, gazdasági, fejlesztéspolitikai, társadalmi, együttműködési kérdésekre, valamint a demokrácia biztosítására. Érdekes szempont annak kérdése, hogy a Bizottság a korábbiakban említett korlátokat figyelembe véve lehetőségeihez mérten milyen mértékben törekedett az fenntarthatósági keretrendszer implementálására bizottsági programjának kialakításakor, illetve, hogy mennyiben beszélhetünk parttalan, túlzottan ambiciózus, politikai realitásoktól elrugaszkodott cselekvési tervről.

Fontos kiemelni egy olyan átfogó stratégia hiányát, amely minden dimenzióban hozzásegítené a Bizottságot, illetve magát az Európai Uniót a Fenntartható Fejlődési Célok minél szélesebb körű implementálásához. Annak ellenére, hogy mostanra több mint 5 éve annak, hogy az EU elkötelezte magát a fenntartható fejlődési célok megvalósítása iránt, még mindig nem született a területen egy átfogó, mindenre kiterjedő stratégiai koncepció. Olyan stratégiára van szükség, amely egyértelmű és mérhető célokkal rendelkezik, hogy legyen egy képünk arról, hogy hol is tartunk, és miképpen szeretnénk nyomon követni az előre haladásunkat e téren. Ez egy olyan cél, melyet az európai civil szféra 2015 óta hangoztat. Ideális esetben fontos lenne, hogy ezen átfogó megvalósítási terv a legmagasabb politikai szintre kerüljön, így jelen esetben a Bizottság elnökének felügyelete alatt álljon. Egyelőre ugyanis az SDG-k megvalósításának egyedülként tárgyalt átfogó koncepciója az Európai Szemeszter, és még nem tűnik egészen világosnak, hogy miként is fog összeállni ez a konstrukció. Ennek a portfóliónak a Bizottság elnöke kezében történő összpontosulása vélhetően egy sokkal jobb szakpolitikai koordinációt és nyomonkövetési mechanizmust eredményezne. Továbbá, egy ilyen stratégiának kiemelten kellene foglalkoznia az egyes EU-s intézmények szerepével a megvalósítási folyamat során, különös tekintettel az Európai Parlamentre, akiről tudjuk, hogy a fenntarthatósági szakpolitikák implementálásában kulcsfontosságú szereplő.

Másodsorban fontos hangsúlyozni az Európai Szemeszter mechanizmusát. Annak ellenére, hogy az Európai Szemeszter mechanizmusa még nem egészen letisztult, nagy potenciállal rendelkezik, hiszen az EU és a nemzeti szint közötti kapocsként szolgál. Az „Európai Szemeszter” 2010-ben jött létre, és bár ez egy nagyon technikai folyamat, részletekbe bocsátkozás nélkül annyit érdemes megjegyezni, hogy ez a mechanizmus alapvetően a különböző tagállamok gazdaságpolitikájának és költségvetési terveinek összehangolásához

nyújt segítséget. Az éves ciklusokra lebontott keretrendszer országspecifikus ajánlásokat kínál az éppen megvitatásra kerülő szakpolitikai ágazatoktól függően. Nagyon fontos hangsúlyozni, hogy a fenntartható fejlődési célok átültetésének központi szereplői valójában a tagállamok és jelenleg számos erre irányuló diskurzus tanúi lehetünk úgy nemzetközi mint tagállami szinten.

Érdemes külön kitérőt tenni az Európai Zöld Megállapodásra is, mely az Európai Bizottság 2019 decemberében bemutatott programja, mely többek között az erőforrások hatékony felhasználásának elősegítését, a tiszta, körforgásos gazdaságra való átállást, a biológiai sokféleség helyreállítását és a környezetszennyezés mértékének csökkentését tűzte ki célul.

Az Európai Zöld Megállapodás egy igen ambiciózus programterv, különösen az előző Bizottság fenntarthatósági tevékenységével összevetve, a társadalmi és környezeti relációkat tekintve. De átfogó szakpolitikai tervezés nélkül ez a terv sem lesz képes választ kínálni a legégetőbb fenntarthatósági kihívásokra. Mivel itt is egy cselekvési tervről beszélhetünk, valójában az abban rejlő tartalom az, ami igazán számít. Amire ezen a területen igazán érdemes hangsúlyt fektetni, az a szakpolitikák közötti koherencia kérdése. Ahogyan azt már említettük, az SDG-k három dimenziót, a környezeti, társadalmi és gazdasági aspektusokat is lefedik, ám az Európai Zöld Megállapodásban megjelenő számos elképzelés a valóságban éppen, hogy ellentmond a fenntarthatósági keretrendszernek, amikor elkülönítve kezeli ezeket a dimenziókat ahelyett, hogy kihasználná azok egymásra hatásának lehetőségeit.

HOGYAN JÁRUL HOZZÁ AZ EURÓPAI PARLAMENT VALAMINT A TANÁCS A FENNTARTHATÓ FEJLŐDÉSI CÉLOK UNIÓS IMPLEMENTÁLÁSÁHOZ?

Ebben a kérdéskörben két dolgot érdemes hangsúlyozni:

Egyfelől az Európai Parlament, illetve a Tanács társjogalkotó státuszát, hiszen egy európai jogszabály javaslat nem születhet meg e két uniós intézmény konszenzusa nélkül. Az EP egyre hatékonyabban és erősebben érvényesíti – különösen a környezetvédelem területén – a tanácsnál jóval progresszívebb nézőpontjait és prioritásait és mint ilyen az EP az intézményközi tárgyalások során sokat tud „zöldíteni” az egyes előterjesztéseken.

A másik eszköz az EP kezében a politikai lobbyerő, mellyel az EP-ben közvetlen választás eredményként bekerülő európai parlamenti képviselők élhetnek. Az Európai Parlament hangja egyre erőteljesebb és egyre bátrabban érvényesül. Az EP többek között elfogadhat saját kezdeményezésű jelentéseket, ezzel épp a fenntartható fejlődési célok vonatkozásában több alkalommal is élt, ezáltal pedig felhívhatja a Bizottságot, hogy az az adott területen álljon elő meghatározott prioritással rendelkező jogszabályjavaslatokkal.

MILYEN SZEREP HÁRUL A CIVIL SZFÉRA KÉPVISELŐIRE?

Ez egy nehéz és összetett kérdés. A civil szféra politikai döntéshozatalban betöltött fontosságát nem lehet eléggé hangsúlyozni, úgy tagállami, mint európai uniós szinten egyaránt. Szinte minden relációban találhatunk remek szervezeteket, akik fáradhatatlan munkájának sokat köszönhetünk.

A civil társadalom európai uniós döntéshozatalba történő bevonása nem újkeletű jelenség. Az SDG-k relációjában ezen a téren számos előrelépés történt, az egyik legkiemelkedőbb ezen a téren az ún. Multi-Stakeholder Platform, röviden MSP létrejötte volt 2018-ban. A platform abból a célból jött létre, hogy segítséget nyújtson a Bizottság számára a fenntartható fejlődési célok implementálása során. A platformon számos civil szervezet képviseltette magát, vezetésével pedig Frans Tommermans-t, az Európai Bizottság első alelnökét bízták meg, aki azóta is meghatározó szereplője az európai döntéshozatalnak. A platform célja elsődlegesen az SDG-k gyakorlati megvalósulása terén publikált ajánlások közzététele volt, és bár a civil szféra bevonása szempontjából nagyon nagy jelentősége volt, mégsem teremtette meg a valós

lehetőséget arra, hogy valódi indikátorokon keresztül vizsgálja az SDG-k gyakorlati megvalósulását. Márpedig az indikátorok igen komoly szerepet játszanak annak nyomon követésében, hogy valódi előrehaladás történhessen a fenntarthatósági célok gyakorlati átültetése során, valamint abban is, hogy megértsük, hogy milyen módon is mérjük ezt az előrehaladást. A platform tevékenysége ezen felül nem került bevonásra az ENSZ Magasszintű Politikai Fórumának tevékenységébe, amely viszont – az ENSZ irányából megközelítve a kérdést, egy igen komoly szereplő az SDG-k implementálásának megvalósítása terén, hiszen ez az a fórum, ahol a világ országai, az EU tagországokat túlmenően beszámolnak a területen elért eredményeikről.

Az MSP 2018-as megalakulásával egyidőben az EU az ENSZ Magasszintű Politikai Fórumán is prezentálta a fenntartható fejlődési célok megvalósulása irányába tett lépéseit. Sajnálatos módon azonban az MSP tevékenységét 2019 végével megszüntették. Érdekes módon a hivatalos ok erre az arra való hivatkozás volt, miszerint a platform elérte a célját. Ez, ha belegondolunk igencsak különös, hiszen az SDG-k 2030-as céldátumáig még vissza van 10 év, különös tekintettel arra, hogy 2020-szal a Cselekvés Évtizede is kezdetét vette.

Az azóta eltelt időben nincs tudomásunk új, alternatív platform létrejöttéről, a civilszféra ezirányú nyomása ellenére sem. Ennek ellenére nagyon fontos, hogy az európai unió polgárainak lehetősége legyen véleményük kifejezésére, ezáltal egy demokratikus és többszövről érkező véleményeket becsatornázó folyamat induljon el a fenntartható fejlődést érintő minden területen. Arra a kérdésre, hogy mi várható a 2030-ig hátralévő tíz évben ezen a területen, nehéz előre választ adni, de a civil szféra képviselői bíznak abban, hogy a 2020-2030 közötti időszakra elindított „Cselekvés Évtizede” lehetőséget biztosít majd számukra véleményük becsatornázására, hogy ezzel is elősegíthessék a Fenntartható Fejlődési Célok implementálását.

AZ ÁKR. „KAKUKKTOJÁSA” – A HATÓSÁGI ELLENŐRZÉS ELMÉLETI ÉS GYAKORLATI KÉRDÉSEI

*dr. Czibrik Eszter**

I. évfolyamos PhD hallgató

Miskolci Egyetem, Deák Ferenc Állam-és Jogtudományi Doktori Iskola

BEVEZETÉS

Az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény keretjogszabályként juttatja érvényre a hatósági jogalkalmazást, immáron közel két éve. A jogszabály hatálybalépése óta némi módosításon esett át – elhagyásra került a függő hatályú döntés, bővítették az eljárás felfüggesztésének, valamint redukálták a hiánypótlás rendelkezéseit etc. – azonban továbbra is egy általános, koherens eljárási kódexről beszélhetünk. Az Ákr. külön-külön fejezetben szabályozza a kérelemre induló, valamint a hivatalból lefolytatandó hatósági eljárási szabályokat. Szerkezetileg e kettő között helyezi az Ákr. a hatósági ellenőrzés hatályos szabályait. Önálló és egyben sajátos közigazgatási tevékenységként értelmezhető a hatósági ellenőrzés.

Az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény még nem ismerte a hatósági ellenőrzést, annak intézményesülésére csak később, a törvény 1981-es módosításával került sor. A hatósági ellenőrzés tárgya azóta mondhatni változatlan, az Áe. miniszteri indokolása meghatározta, hogy a jogalkalmazáson kívül eső hatósági tevékenységek közül kiemelkedik a hatósági ellenőrzés, amelynek során a hatóság jogosult közhatalmi jogosítványok birtokában bárkinél – magánszemélynél, jogi személynél, valamint más szervezetnél – ellenőrizni, hogy a jogszabályok, valamint az egyedi hatósági határozatok betartásra kerülnek-e.¹ Példának okáért az építésrendészeti, az árelőellenőrzési vagy az adóhatósági ellenőrzés keretében mind-mind hatósági ellenőrzést folytattak le, amely esetekben az Áe. háttérjogszabályként rendezte a vonatkozó kérdéseket. Itt is érvényesült az az elv, hogy az ezeket a hatósági ellenőrzéseket szabályozó ágazati jogszabályok rendelkezései elsőbbséget élveztek az Áe. szabályaihoz képest. A következő eljárási jogszabály, azaz a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) is átvette a hatósági ellenőrzés jogintézményét, azonban egy sokkal részletesebb szabályozással.

A HATÓSÁGI ELLENŐRZÉS HATÁLYOS SZABÁLYOZÁSA

A Ket.-et számos kritika érte, a végtelen számú módosítás révén elveszítette koherenciáját és egyfajta ügyintézői kézikönyvvé vált.² A Ket. szabályait az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény rendelkezései váltották fel. A Ket.-hez képest nagy mértékben redukálódtak a szakaszszámok, de az Ákr. deregulációs jellege, talán a hatósági ellenőrzés kapcsán a legszembetűnőbb.³ Az Ákr. a hatósági ellenőrzés szabályainak önálló

* Témavezető: Dr. Czékmann Zsolt egyetemi docens

¹ Az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény módosításáról és egységes szövegezéséről szóló 1981. évi I. törvény (a továbbiakban: Áe.) Miniszteri indokolása

² Az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény Indokolása

³ Hajjas Barnabás, Huszárné Oláh Éva, Kalas Tibor, Kárpáti Magdolna, Kurucz Krisztina, Lapsánszky András, Mudráné Láng Erzsébet, Petrik Ferenc, Rothermel Erika, Sugár Tamás: A közigazgatási eljárás szabályai I. Az általános közigazgatási rendtartás magyarázata. HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kiadó Kft. Budapest, 2017. 234. o.

fejezetet biztosít.⁴ A külön szabályozás indokaként a hatósági ellenőrzés célja jelölhető meg, hiszen nem érdemi határozat meghozatalára irányul, hanem anyagi jellegű jogszabályban foglaltak betartásának, valamint végrehajtható hatósági döntésekben teljesítésének az ellenőrzésére, azonban erre még később szeretnék részletetekbe menően kitérni.

A hatályos szabályozás bemutatását megelőzően érdemes az Ákr. tárgyi hatályát is a vizsgálat tárgyává tenni. Ugyanis a jogszabály meghatározza, hogy a hatósági ellenőrzés bár nem hatósági ügy, azonban alkalmazni kell rá az eljárási kódex szabályait.⁵ Ezáltal biztosított, hogy az eljárásjogi aktusok szintjén világosan elkülöníthető legyen a hatósági ellenőrzéstől az annak eredményéhez képest esetlegesen hivatalból indított hatósági ügy.⁶

A hatósági ellenőrzés szabályozásának jogpolitikai indoka a következőképpen foglalható össze. A hatóságnak a jogkövető magatartások ellenőrzése is a feladata a jogalkalmazói tevékenységen felül. Így például egy széleskörű piacfelügyeleti ellenőrzés során több száz hatósági eljárás megindítása helyett, csak azokra az egyedi esetekre kell a hatóságnak fókuszálnia, amelyekben ténylegesen megállapított valamilyen jogsértő magatartást. Az ilyenfajta tényfeltárás jelentősen csökkentheti a hatósági eljárások számát.⁷ Az Ákr.-ben nem ez az első ilyen rendelkezés, amely a közigazgatási terhek csökkentését tűzi célul, vagy legalábbis azt reméli tőle. Ha csak arra gondolunk, hogy a jogszabály elsődlegessé tette a közigazgatási pert, mint jogorvoslati formát és a fellebbezéssel támadható döntések körét ugyanakkor nagy mértékben leszűkítette. A közigazgatási perek elbírálása pedig egy másik hatalmi ág lesz jogosult elbírálni, így ez a fajta szabályozás is redukálja a hatósági eljárások számát.

A Kúria a 2/2013. számú KMJE határozatában akként foglalt állást, hogy „a hatósági ellenőrzés a jogérvényesítés érdekében végzett speciális ellenőrzési tevékenység, melyet a közigazgatás közhatalom birtokában, a közigazgatási szervezeti rendszertől elkülönült külső jogalanyok irányába, a hatóságok az anyagi jogi normák érvényesítése érdekében végeznek”.⁸ A Kúria döntésében arra kívánt rávilágítani, hogy a hatóságok is részt vesznek a jogérvényesítésben, ennek lesz az eszköze a hatósági ellenőrzés.⁹ A hatósági ellenőrzés a közigazgatási szervek ellenőrzési tevékenységének egy szűkebb körét jelenti.¹⁰

Maga az Ákr. is meghatározza a hatósági ellenőrzés definícióját, eszerint hatóság a hatásköri szabályok betartása mellett ellenőrzi a jogszabályban foglalt rendelkezések betartását, valamint a végrehajtható döntésben rögzítettek teljesítését.¹¹ A hatósági ellenőrzés fogalma egyben megadja a hatósági tevékenység két „forrását” is, amelyre alapozottan ellenőrzési tevékenységet láthat el a hatóság. Az említett két kategória lesz az eljárás alá vont személy vonatkozásában is, amely órá kötelező magatartási normákat keletkeztet. Egyrészt anyagi jellegű normákról beszélhetünk, másrészt pedig olyan korábbi – hatósági eljárást feltételező – végleges döntésekről, amelyek betartandó előírást állapítottak meg számára.

Az Ákr. egyfajta keretszabályozást hoz létre a hatósági ellenőrzés alkalmazása körében azáltal, hogy meghatározza, hogy amennyiben nem rendelkezik egy adott kérdésben külön a hatósági ellenőrzés szabályai között a törvény, úgy az általános normák lesznek az irányadók. Az Ákr. generális szabályaiból mindazonáltal csak azok alkalmazhatók a hatósági ellenőrzés során, amelyek értelmezhetők is az esetében. Hiszen a hatósági ellenőrzés maga nem állapít

⁴ Ákr. VI. Fejezet

⁵ Ákr. 7. § (1) bek.

⁶ Ákr. Indokolása

⁷ uo.

⁸ Kúria 2/2013. számú KMJE határozata

⁹ Barabás Gergely, Baranyi Bertold, Fazekas Marianna: Kommentár az általános közigazgatási rendtartásról szóló törvényhez. Wolters Kluwer Hungary Kft. Budapest, 2018. 621. o.

¹⁰ Boros Anita, Darák Péter: Az általános közigazgatási rendtartás szabályai. Nemzeti Közszerzői Egyetem. Budapest, 2018. 199. o.

¹¹ Ákr. 99. §

meg ügyintézési határidőt, így arra az ágazati jogszabály hiányában az Ákr. általános rendelkezései lesznek az irányadók azzal az eltéréssel, hogy az automatikus döntéshozatali eljárás, valamint a sommás eljárás jogintézményei nem értelmezhetők a hatósági ellenőrzés tekintetében, így a teljes eljárásra vonatkozó 60 napos határidő az irányadó.¹²

Az Ákr. főszabállyá teszi hatósági ellenőrzés hivatalbóli lefolytatását,¹³ ehhez képest csak kivételes a kérelemre induló hatósági ellenőrzés.¹⁴ A hatósági ellenőrzés lefolytatására vonatkozó rendelkezések igen szűkszavúak a Ket. szabályaihoz képest. Míg a Ket. például meghatározta, hogy milyen eszközök állnak rendelkezésre a hatóságnak a hatósági ellenőrzés során, úgy, mint az adatszolgáltatás, iratbemutatás, tájékoztatás kérés, helyszíni ellenőrzés etc., addig az Ákr. ezekről hallgat. Ennek oka abban jelölhető meg, hogy az Ákr. így lehetőséget biztosít a hatóság számára, hogy bármelyik rendelkezésre álló bizonyítási eszközzel élhessen, ezeket pedig az esetleges ágazati jogszabályban nevesítettek egészítik ki. Az ellenőrzés alanyát pedig a hivatalból lefolytatandó hatósági ellenőrzés során adatszolgáltatási kötelezettség fogja terhelni.¹⁵

A korábbiakban már utaltam rá, hogy sajátosan alakul a hatósági ellenőrzés eredménye. Nem hatósági határozat formájában zárul a közigazgatási tevékenység, hanem a jogsértés tényének megállapításával vagy pedig a jogkövető magatartás deklarálásával. Amennyiben a hatóság jogsértést tár fel az ellenőrzés során, akkor legfeljebb nyolc napon belül hivatalból megindítja az eljárás. Itt is köteles a hatóság ex officio az illetékességének a vizsgálatára és amennyiben ennek hiányát állapítja meg, akkor kezdeményezi az illetékes hatóságnál az eljárás lefolytatását.

Egy korábbi kúriai felülvizsgálati eljárás keretében hozott döntéssel szeretném röviden bemutatni a gyakorlatát egy jogsértés megállapításával záródó hatósági ellenőrzésnek. A felperes egy vegyeskereskedésben folytatott kiskereskedelmi tevékenységet. A kijelölés folytán eljárás alperes az üzletben kereskedelmi hatósági ellenőrzést végzett, amelynek eredményeként hivatalbóli eljárást indított mivel jogsértést tárt fel. A hatóság megtiltotta az üzletben a kereskedelmi tevékenység folytatását mindaddig, amíg a közterület használati engedélyt be nem mutatja, ugyanis ezzel nem rendelkezett az ügyfél – a majdani felperes – a hatósági ellenőrzés során. Ennek bemutatására egy véghatáridőt is megállapított a hatóság és felszólította az ügyfelet arra, hogy amennyiben a megadott határidőn belül nem tesz eleget a határozatban foglaltaknak, akkor a tevékenység végzését véglegesen megtiltja és elrendeli a kereskedő, illetve a tevékenysége kereskedelmi hatóságnál vezetett nyilvántartásból való törlését.¹⁶ Az ügy későbbi kimenetele a téma kapcsán irreleváns, csupán egy gyakorlati példával szerettem volna a hatósági ellenőrzés lezárásának azt a formáját bemutatni, amikor jogsértés megállapításával zárul a hatósági ellenőrzés.

Viszont, ha jogkövető magatartást tapasztalt akkor a kérelemre indult hatósági ellenőrzés eredményeként hatósági bizonyítványt állít ki. Hivatalból lefolytatott hatósági ellenőrzésnél csak az ügyfél kifejezett kérelmére foglalja hatósági bizonyítványba ennek a tényét. Ez egy olyan közhiteles közokiratnak minősül, amely bár jogot, illetve kötelezettséget nem keletkeztet, azonban a benne foglalt adatok tényét ellenkező bizonyításig mindenki köteles elfogadni, jelen helyzetben pedig a jogkövető magatartás tényét.

¹² Barabás et al. 2018. 632-633. o.

¹³ Azonban helye lehet a kérelemre induló hatósági ellenőrzés lefolytatásának is, kivéve, ha ezt törvény kizárja; ha kérelem benyújtásának időpontjában a hatóság előtt arra vonatkozóan hatósági ellenőrzés, vagy az alapján eljárás van folyamatban; ha a hatóság az ügyfélnél egyébként folyamatosan lát el ellenőrzési feladatot; vagy ha a hatóság ugyanannak az ügyfélnél a kérelmére az újabb kérelem benyújtását megelőző egy éven belül lefolytatott ellenőrzése során jogsértést nem tárt fel, kivéve, ha a kérelem benyújtására az ellenőrzés lefolytatását követően felmerült ok vagy körülmény miatt kerül sor. (Ákr. 100. § (2) bek.)

¹⁴ Ákr. 100. § (1) bek.

¹⁵ Ákr. 105. § (1) bek.

¹⁶ Kúria Kfv. 37.682/2016/3.

A hatósági ellenőrzés szabályozásának a végén egy kiegészítő különös rendelkezéssel is találkozhatunk, amely a folyamatos ellenőrzési tevékenységre vonatkozik. A hatósági ellenőrzésnél általános szabály – bizonyos eljárási kivételekkel – az ügyfél előzetes értesítése a hatósági ellenőrzésről. A folyamatos ellenőrzés kapcsán az előzetes értesítés, mint jogintézmény nem értelmezhető.¹⁷

A gyakorlatban a kereskedelmi igazgatás, vagy például az építésügyi szakigazgatás területén találkozhatunk a hatósági ellenőrzés jogintézményével.

ÖSSZEGZÉS

A hatósági ellenőrzés kapcsán végül, de nem utolsó sorban elmondható, hogy egy sajátos közigazgatási tevékenységről van szó, amelynek lefolytatása eredményeként nem a megszokott döntést tarthatja kezében az ügyfél, hanem vagy egy hatósági bizonyítványt – a jogkövető magatartás közhitelű deklarációjával – vagy pedig el kell szenvednie a jogsértés fennállta miatt a hivatalbóli eljárás lefolytatásának jogkövetkezményeit.

¹⁷ Hajas et al. 2017. 240. o.

A PLÓSZ-FÉLE PP. KELETKEZÉSI KÖRÜLMÉNYEI ÉS FŐBB ALAPELVEI

*dr. Csoma Viktória Anna**

I.évfolyamos PhD hallgató

Miskolci Egyetem, Deák Ferenc Állam-és Jogtudományi Doktori Iskola

BEVEZETÉS

A kutatási témám az osztott perszerkezet, amihez nagyban kapcsolódik a Plósz-féle Pp. Azért, hogy megértsük az 1911. évi I. törvénycikket, meg kell vizsgálni annak kiindulópontját, vagyis a keletkezési körülményeit, és annak főbb alapelveit, hiszen ezek fogják mutatni a jogalkotó által kitűzött irányt. Jelen jogalkotást bíráló érte, hogy ha, a mintaadó Plósz-féle Pp.-ben nincsen alapelvi fejezet, akkor a jelenleg hatályos törvényben miért van? Ilyen módon jelen tanulmányban vizsgálni kívánom a keletkezési körülményeit és főbb alapelveket – a terjedelem rövidségére tekintettel nem kívánom vizsgálni és kifejteni az összes alapelvet.

AZ 1911. ÉVI I. TÖRVÉNYCIKK KELETKEZÉSÉNEK KÖRÜLMÉNYEI

1868-ban a magyar országgyűlés elfogadta az 1868. évi LIV törvénycikket a polgári törvénykezési rendtartás tárgyában (a továbbiakban: PTR). Ez azonban egy ideiglenes törvénynek készült, átmeneti jellegűnek szánták már a megalkotásánál. Ezen törvény alkotói is tisztában voltak azzal, hogy hosszú távon nem tarthatók fenn a PTR perjogi megoldásai, mert az már megalkotásakor sem felelt meg a kor igényeinek.¹ Az ideiglenes jellegből fakadóan a törvény tökéletlen volt, s ebből a tökéletlenségből fakadó hibáinak a kiküszöbölésére kettő másik jogszabályt is létrehozta. Egy novellát, az 1881. évi LIX törvénycikket és annak végrehajtásáról szóló 1881. LX törvénycikket.² 1880. április 23-án arra utasította a képviselőház a kormányt, hogy szóbeliségen és közvetlenségen alapuló perrendtartást készítsen elő.³ A francia jogi áramlat megtette hatását, így hazánkban is fontossá vált a szóbeliség.⁴ Mi több, nem csak a francia perjogban, de a német perjogban is szóbeliség irányba fordult el az eljárásjog. Plósz Sándor az 1877. évi német minta alapján alkotta meg törvénytervezetét, míg Emmer Kornél a francia mintát vette alapul.⁵ Ezek a tervezetek akkor nem kerültek elfogadásra és nem léptek hatályba. 1889-ben Szilágyi Dezső vette át a miniszteri tárcát. Szilágyi fontos feladatának tekintette, hogy új törvénykezési reformot valósítson munkásságával, amelyet részenként tervezett megvalósítani, nem pedig radikális módszerekkel.⁶ Ennek első lépése volt a szintén Plósz Sándor nevéhez köthető tervezet, amely később mint a sommás eljárásról szóló 1893. évi XVIII. törvénycikk került elfogadásra.⁷ Ez a jogszabály a kötött bizonyítási rendszert felváltotta a szabad bizonyítási rendszerre, ami mint alapelv jelent meg.⁸ Eddig a pontig még mindig nem létezett olyan egységes perjog, amit 1868-ban tűztek célul. Ezen az sem lendített előrébb, hogy Plósz-t nevezték ki igazságügyi

* Témavezető: Prof. Dr. Wopera Zsuzsa, egyetemi tanár

¹ Nagy Adrienn- Wopera Zsuzsa (szerk): Polgári eljárásjog I. Wolters Kluwer Kft. 2017. Budapest, 29. o.

² Fabinyi Tihamér: A polgári perrendtartás törvénye és joggyakorlata, Grill Károly Könyvkiadóvállalat Budapest, 1931., 1. o.

³ Kengyel Miklós: A magyar polgári perjog 100. éve MJ, 2016., 321-329. o.

⁴ Az 1911. évi I. törvénycikk indokolása

⁵ Kengyel Miklós: A magyar polgári perjog 100. éve MJ, 2016., 321-329. o.

⁶ Kengyel Miklós: A magyar polgári perjog 100. éve MJ, 2016., 321-329. o.

⁷ Fabinyi Tihamér: A polgári perrendtartás törvénye és joggyakorlata, Grill Károly Könyvkiadóvállalat Budapest, 1931., 2. o.

⁸ Kovács Marcel: A polgári perrendtartás magyarázata, Első kötet, Pesti Könyvnyomda RT. 1911., 4. o.

államtitkárnak 1894-ben, és az 1092-és törvénytervezete sem lépett hatályba. Ez után hét igazságügyi miniszter váltotta egymást hét éven keresztül 1903-tól, így ez a hét év sem volt a legalkalmasabb arra, hogy a polgári eljárásjogi kodifikáció végbemenjen.⁹ Hosszú előzmények után a Székely Ferenc magyar királyi igazságügyi miniszter munkássága alatt „vált törvénnyé a polgári perrendtartás javaslata”.¹⁰ Innentől kezdve nem volt megállás és Plósz munkája meghozta a gyümölcsét. A törvényjavaslat osztatlan sikert aratott és 1910. november 16-tól, november 29-éig tárgyalták és 1911. január 15-én kihirdetésre került.¹¹

Plósz Sándor munkásságát elismerték mind az ellenzéki mind a kormánypárti szavazók.¹² Plósz Sándor éveken keresztül dolgozott ezen a törvényen, ami meghazudtolta korát. Olyan törvényt hozott létre, amelyben a mai napig érvényes célokat tűzött ki és valósított meg. Ezt a jogalkotó is felismerte és forrásként tekintett arra a hatályos törvényünk megalkotásánál.

A 2012-ban induló kodifikációs hullám egyik fő állomása volt a polgári perrendtartási törvény előkészítése. Az 1952. évi III. törvény elvesztette koherenciáját azáltal, hogy megannyi módosításon esett át. A cél egy olyan eljárásjogi törvény létrehozása, amely illeszkedik a modern társadalom igényeihez és nemzetközileg is elfogadott.¹³ Plósz törvénye már azt az osztott tárgyalási rendszert alkalmazta, amelyet a modern társadalmak nyugaton is. Így mondhatjuk azt, amit már a törvény elfogadásakor nyilatkoztak róla, hogy meghaladta korát. Az, hogy a jogalkotó ezt a törvényt (is) alapul vette, a hatályos törvény megalkotásánál, nem csak a nemzetközi elvárásoknak megfelelően tette, hanem a magyar hagyományok követésével is.

A PLÓSZ- FÉLE PP. ALAPELVEI

Álláspontom szerint fontos az alapelvek kifejtése, mert a dolgozatom fő magját jelentő osztott tárgyalási rendszer is ezekre az alapelvekre épül fel, azokból eredeztethető, mind a Plósz- féle, mind pedig a hatályos kódexünkben. Az alapelvek azért relevánsak a jogunkban, mert ezeken keresztül áramlanak át az egyes szabályokra azok a célok, amelyet a jogalkotó kítűz maga elé, amikor törvényt alkot. Az alapelvek fontos fundamentumot adnak egy jogszabálynak, amelyen keresztül érvényesülnek egy társadalom erkölcsi értékei.

A Plósz-féle Pp. nem tartalmazott alapelvi fejezetet, azonban nyilvánvaló, hogy alapvető elveket tartalmazott a kódex, amelyek a per során érvényesültek és áthatották a törvényt. A fentebb kifejtettekben is említem, hogy 1880-ban arra kapott utasítást a kormány, hogy egy közvetlenségen és szóbeliségen alapuló törvényt alkosson a kormány. Tehát ezek az alapelvek már a jogszabály megalkotása előtt meghatározták annak fő irányát. Az, hogy alapelvek fontosságát és miérettjét kifejtsem, nem célom e dolgozatban. A fő célom, hogy egyes alapelveket kiemelve vizsgáljam a 1911. évi I. törvénycikket.

Az 1911. évi I. törvénycikk nem tartalmazott külön alapelvi fejezetet, - a XIX. századi jogfejlődés eredményeképpen - mint a ma hatályos jogszabályok, ennek ellenére a törvény egészét áthatották alapelvek. Ezen jogfejlődésnek a legfontosabb fundamentumai érvényesültek a törvényben. Plósz Sándor a német és osztrák jogfejlődés eredményeképpen létrejött polgári eljárás mintájára dolgozta ki a javaslatát és, mivel ezek a törvények sem tartalmaztak alapelvi fejezetet sem, az ő javaslatában sem szerepelt.¹⁴ A tény, hogy nincsen alapelvi fejezet a 1911-es Pp.-ben nem jelenti, hogy alapelvek nem érvényesültek volna a

⁹ Kengyel Miklós: A magyar polgári perjog 100. éve MJ,2016., 321-329. o.

¹⁰ Kovács Marcel: A polgári perrendtartás magyarázata, Első kötet, Pesti Könyvnyomda RT. 1911., 4. o.

¹¹ Kovács Marcel: A polgári perrendtartás magyarázata, Első kötet, Pesti Könyvnyomda RT. 1911., 4. o.

¹² Kengyel Miklós: A magyar polgári perjog 100. éve MJ,2016., 321-329. o.

¹³ Wopera Zsuzsa: Az új polgári perrendtartás elvi alapjai, JK, 2017/4., 154. o.

¹⁴ Wopera Zsuzsa- Nagy Adrienn (szerk.): Polgári eljárásjog I. Wolters Kluwer Kiadó, Budapest, 2017. 35. o.

törvénybe. Mi sem bizonyítja, hogy alapelvek érvényesültek, hogy Fabinyi Tihamér: A polgári perrendtartás törvénye és gyakorlata című műve tételesen felsorolja az alapelveket.

A felek kétoldalú és kölcsön meghallgatása, miszerint a bíróságnak kötelessége mind a két felet meghallgattatni, előterjesztéseit és nyilatkozatait megtenni. Az eljárás kettéosztottságának elve, vagyis az ún. percezura, vagyis az eljárás perfelvételi szakra és érdemleges tárgyalási szakra, szóbeliség, közvetlenség, nyilvánosság, érdemleges tárgyalás egysége, különleges mulasztási eljárás és kétfokú jogorvoslati rendszer.¹⁵ Minden alapelv érvényesült a törvényben, annak ellenére, hogy nem nevesítette őket külön a jogalkotó.

Jelen dolgozatnak nem célja minden alapelv kifejtése. Az akkori törvényalkotás szempontjából való legfontosabb alapelveket emelem ki, amely a szóbeliség és a közvetlenség, továbbá a percezura. A percezura, vagyis az eljárás kettéosztottságának az elve nagy hatással volt a jelenleg hatályos törvényünkre, így annak kifejtését is fontos tényezőnek tartom.

SZÓBELISÉG ÉS KÖZVETLENSÉG ALAPELVÉNEK ÉRVÉNYESÜLÉSE

A szóbeliség és a közvetlenség alapelve szorosan kapcsolódik egymáshoz, gyakran össze is mosták ezt a két fogalmat. A 1911. évi I. törvénycikk magyarázata azonban világossá teszi, hogy a két fogalom nem esik egy tekintet alá, és különbséget tesz köztünk. A közvetlenség elve egy tágabb fogalom, mint a szóbeliség.¹⁶ Az 1911. évi Pp. egy új irányt vett fel, amelyet a közvélemény és a törvényhozás is élesen kijelölt a megalkotásakor. Az 1868. évi LIV. törvénycikk létrehozásánál is tényként volt kezelendő, hogy az új irány kijelölésénél a megoldás a közvetlenség és szóbeliség elvén alapult.¹⁷ Az 1893. évi sommás eljárásról szóló törvény – amely előfutára volt a Plósz –féle Pp.-nek – ugyancsak a szóbeliség közvetlenség elvén alapult, és nem véletlenül. Kengyel Miklós szavai szerint afféle „próba törvény”, amelynek célja az volt, hogy kisebb jelentőségű ügyekben is kipróbálják a leendő Pp. alapelveit a gyakorlatban.¹⁸ A Plósz-féle Pp. –ben a peranyag szabad mérlegelését, a bíróság és felek együttműködését, és a tényállás felderítését teszi lehetővé a közvetlenség és a szóbeliség elve.¹⁹ Az írásbeliséget kétféle módon használták a tárgyalás során: a szóbeli tárgyalás előkészítése és szóban előadottak írásba foglalása, amely perelőkészítő iratok útján történt meg. Ezeknek azonban csak tájékoztatási jellegük volt. A per hangsúlya azonban a szóbeliségen volt.²⁰ A törvény lehetővé tette a járásbírói eljárásban a per írásbeli előkészítését, míg törvényszéki eljárásban azt kötelezővé tette. A szóbeliség elvéből következik a felek kétoldalú meghallgatása, amely elsősorban azt hivatott szolgálni, hogy a bíróság felektől hallja a tényállást, minden más forrást megelőzően.²¹ A Plósz –féle Pp. 219. §-a rögzíti, hogy „A tárgyalás szóbeli”. Szóbelinek azt az eljárást kel tekinteni a törvény szerint, amelynél az ítélet alapját képező tényeket a felek a bíró előtt előadták. A szóbeliség meghatározásánál Kovács Marcel egy negatív fogalmat is leír, miszerint „a szóbeliség megsértését jelentik, ha a jegyzőkönyvet a felek maguk vagy képviselőik írják.(...) Olyan bizonyítékokat, amelyeket a fél csak írásbeli beadványban hozott fel, de a tárgyaláson szóval elő nem terjesztett, figyelembe venni nem lehet.” Kivételt is megfogalmaz Kovács Marcel, mert leírja, hogy egy bizonyítékként becsatolt hosszú számlán lévő tételeket, nem szükséges egyenként felolvasni,

¹⁵ Fabinyi Tihamér: A polgári perrendtartás törvénye és joggyakorlata, Grill Károly Könyvkiadó Vállalata, Budapest, 1931. 8. o.

¹⁶ 1911. évi I. törvény magyarázata 74. o.

¹⁷ 1911. évi I. törvény indokolása, 4. o.

¹⁸ Wopera Zsuzsa: A magyar eljárásjog történeti fejlődésének csomópontjai 1868-tól, 1.

¹⁹ Kovács Marcel: A polgári perrendtartás magyarázata, Első kötet, Pesti Könyvnyomda RT. 1911. Budapest, 204. o.

²⁰ Térfy Gyula: A polgári perrendtartás törvénye és joggyakorlata, Grill Károly Könyvkiadó Vállalata, Budapest 1927., 330. o.

²¹ Wopera Zsuzsa: Előzetes megfontolások egy új polgári perrendtartás alapelveihez 6. o.

elég csak utalni rájuk.²² A szóbeliség elve a Plósz- féle Pp. 226.§ -ban megjelenik, akként hogy „a bíróság a tényállás felderítése végett az egyik vagy mind a két fél személyes megjelenését, a félhez intézendő kérdések előleges közlésével vagy anélkül elrendelheti.”

A PERCEZURA A PLÓSZ-FÉLE PP-BEN

A szóbeliség elvének bevezetésével a szóbeli tárgyalás került bevezetésre a Plósz – féle Pp. – ben. Az írásbeli perben a per annyi részre oszlott, amennyi határidőt állapítottak meg. A szóbeli perben a felek szóbeli előadásai adják a per anyagát, tehát amíg a felek nem adtak elő mindent addig a per folytatódott. Ezzel az eljárás érthetlenné vált volna, a per anyaga annyira tetemes lenne, hogy kezelhetlenné válna. „Ha az érdemleges tárgyalás sikerét biztosítani akarjuk, akkor abból ki kell zárni mindazt, ami külön elintézhető, hogy a tárgyalás ne legyen túlterhelve az anyaga által.” Kovács Marcell fogalmazta meg a percezura magját azzal, hogy rámutatott miért fontos a szóbeliség elve. Azzal, hogy a percezura elvének megfelelően a tárgyalás több részre oszlik, bizonyos keretet biztosít annak, hogy a szóbeli tárgyalás kezelhetővé váljon. A jogalkotó a szóbeliség és közvetlenség elvét juttatja érvényre azzal, hogy részekre osztja a pert.²³ A percezura elve az eljárás kettéosztottságát jelenti, vagyis hogy az eljárás két részre, perfelvételi részre és érdemi tárgyalási részre oszlik. Az akkori polgári pernek a két rész közötti választó vonal az alperes perbebocsátkozása volt. A perfelvételi határnapon kellett előadnia az alperesnek a pergátló kifogásait.²⁴ A perfelvételi határnapon a pergátló kifogáson kívül kellett elintézni mulasztáson, elismerésen, elálláson, vagy lemondáson alapuló határozatokat.²⁵ Ha az alperes pergátló kifogásának nem adott helyt a bíróság vagy egyébként sem terjesztett elő, akkor előadja a érdemi ellenkérelmét, s ezzel a perfelvételi tárgyalás lezárul.²⁶ A pert azért, hogy le tudják folytatni előbb létre kellett hozni. A percezura elve több féle előnnyel járt. Mivel nem volt szükséges előkészíteni a pert, ezért kevés időt vett igénybe. A pergátló kifogásokat hamar el kellett intézni, ez tudta kizárni az alperes időhúzását. A per ezen szakaszában az alperes köteles volt jogi képviselőt fogadni, ezzel a jogalkotó azt védte ki, hogy a jogi képviselő ne tudjon arra hivatkozni, így időt húzni, hogy később tudta beszerezni az iratokat. Olcsóbbá tette az eljárást azzal, hogy az az elismeréssel, elállással végződő perekben vagy pergátló kifogás következtében nélkülözhetővé tette az előkészítést.²⁷ Sőt, ha az ügy nem bonyolult, érdemben le lehetett tárgyalni azt a per előkészítő szakaszába. A bíróságnak is az előnyére szolgált ez a megoldás. Azzal, hogy a perfelvételi szakaszban a per megfelelően előkészített lett, az ügy érdemi része elvált a többi résztől. A bíróság így előre látta azt, hogy mennyi időre lesz szükség a tárgyalás teljes befejezéséhez, tudott kalkulálni az idejével. Annak ellenére, hogy Plósz Sándor követte a német és osztrák modellt a törvény megalkotásakor, azonban Kovács Marcell két ponton is kiemeli azt, hogy milyen hibákból „tanult” a jogalkotó. „Nem fog megtörténni az, ami Németországban napi renden van, hogy a bíróság egyik napon kitűzött tíz tárgyalással fél óra alatt elkészül, míg a másik napon, tíz kitűzött tárgyalás közül kilencet idő hiánya miatt elhalaszt.” Ezt azzal tudta kivédeni a jogalkotó, hogy a bíróság már a kérelmekből és a felek rövid kikérdezéséből képes volt gazdálkodni az idejével. Az akkori Németországban hosszú tárgyalási időközökkel mellett is gyakori volt az a fentebb említett

²² Kovács Marcell: A polgári perrendtartás magyarázata, Első kötet, Pesti Könyvnyomda RT. 1911., 316. o.

²³ Kovács Marcell: A polgári perrendtartás magyarázata, Első kötet, Pesti Könyvnyomda RT. 1911. Budapest, 269. o.

²⁴ Wopera Zsuzsa: A magyar polgári eljárásjog történeti fejlődésének csomópontjai 1868-tól napjainkig 2. o.

²⁵ Kovács Marcell: A polgári perrendtartás magyarázata, Első kötet, Pesti Könyvnyomda RT. 1911. Budapest, 269. o.

²⁶ Térfy Gyula: A polgári perrendtartás törvénye és joggyakorlata, Grill Károly Könyvkiadó Vállalata, Budapest 1927., 398. o.

²⁷ Kovács Marcell: A polgári perrendtartás magyarázata, Első kötet, Pesti Könyvnyomda RT. 1911. Budapest, 270. o.

probléma, hogy a jogi képviselő húzhatta az időt azzal, hogy állítja, nem volt ideje felkészülni a tárgyalásra.²⁸

BEFEJEZÉS

Kutatásom során arra a megállapításra jutottam, hogy a szóbeliség és közvetlenség elvei, az elsődleges alapelvek, ezek azonban nem tudnának megfelelően érvényre jutni a per kettéosztottsága nélkül. Ez fordítva is igaz. A per kettéosztottsága nem valósulhatna meg a szóbeliség és közvetlenség alapelvei nélkül, így megállapítható, hogy ezek kölcsönösen hatnak egymásra. Reagálva a bevezetőben említett kritikákra, arra a megállapításra jutottam, hogy az a tény, hogy nem szerepel az 1911-es Pp.-ben alapelvi fejezet csak egy reakció volt a jogalkotó részéről az akkori nemzetközi jogalkotási trendre. Több, mint egy évszázad telt el a két törvény között, így merőben más a társadalmi és gazdasági helyzet. Ma hatályos összes kódexünk tartalmaz alapelvi fejezetet, ami fontos részét képezi a jogalkotói célok kitűzése mellett ezen célok érvényesülésében.

²⁸ Kovács Marcel: A polgári perrendtartás magyarázata, Első kötet, Pesti Könyvnyomda RT. 1911. Budapest, 270. o.

FORCED TO BE REFORMED? ON THE CURRENT HUNGARIAN PENSION SYSTEM

*Tivadar Dezse**

3rd year PhD student

University of Miskolc, Ferenc Deák Doctoral School of Law

Macro-level shifts like an ageing society, migration, automation, economic challenges, changing labour market trends pose a great challenge to the social security systems, the Hungarian pension system among them. Furthermore, acute challenges hidden in the pension system like the inflexible pensionable age, the non-linear pension scale or the net-based approach of pension calculation.

In this study, I aim to summarize the and issues the Hungarian pension system has to face.

CHALLENGES

Demographic shifts

In recent decades some demographic processes have gained momentum, and not occurred as popular wisdom would assume, that pose danger to the future of the pension insurance systems. Decreasing birth rates have become a tendency in Europe from the last third of the last century: based on OECD's data, total fertility has continuously been on the decline since the 1970's in European countries. At the same time, life expectancy both at birth and at the age of 60 has increased, significantly changing the population pyramid: the proportion of older age groups has increased in comparison with younger ones.

In Hungary, this process was delayed slightly, due to social policies of the 1950's: In the first half of the fifties, and as these generations established families, in the seventies, birth rates have been extraordinarily high, but it has been on the decline from the end of that decade together with fertility rates. The birth figure of 1979 of 160 thousand dropped to 100 thousand by the mid-nineties, accompanied by a drop of the fertility rate from 2.0 to 1.3. The bottom point was reached at the beginning of the 2010's and since it has stabilized at about 1.5.

It is a wide-spread consensus in the literature on the relationship of fertility rates, birth figures and pension systems that a wide-spread, ripe social security system covering almost the entirety of society results in decreasing fertility¹. Other opinions go further and claim that beyond the availability of social security systems, the developed nature of the financial system impacts fertility rates as well.²

Labour market trends

In Hungary, the most impactful change on the pension system was the transition period. On the one hand, the labour market narrowed significantly, large numbers of people lost their jobs. On the other hand, a lot of people escaped unemployment by entering the pension system through some kind of early pension or disability pension. This way, the transition posed a dual threat to the pension system: a decreasing number of contributors and the increasing number of beneficiaries.

The employment ratio started to improve in the mid-nineties after the shock of the transition period and reached a peak in 2006: at that point, 58% of active residents were deemed to be in

* Supervisor: Dr. habil. Barta Judit, associate professor

¹ Hohm, C. F. (1975): Social security and fertility: An international perspective. Demography 12: 629.

² Cigno, A. (1991): Economics of the Family. Clarendon Press, Oxford

employment. The employment ratio starts to significantly go up after 2010: it almost reaches 71% by 2019, but this upward trend explains the actual labour market relations only in part: the increase takes place partly because the Central Office for Statistics changed its methodologies, and partly because the extraordinary increase of number of people employed through the public works programme.

Today the biggest challenges are posed by minimal wage employment, long-term unemployment and contribution payment avoidance strategies; these are the sources of the largest gaps in the budget of the pension system. The minimal wage only results in a very low level of service gained even after a long period of service done. The contributions of those working in the black or the grey economy are missing from the current budget of the pension fund, but furthermore, there are fears that persons gaining income but avoiding paying contributions may be excluded from the beneficiaries if they fail to acquire the minimum service period necessary for the old-age pension.

Interestingly, no economic or legal literature is concerned with the presence and the situation of the Roma populace either from a demographic or a labour market standpoint when studying the sustainability of the Hungarian pension system. Yet, this is a minority of relatively high number, in a demographically more favourable position compared to the majority, most of whom are active in the informal economy.³ The inactivity of active age Roma citizens impacts the present and future sustainability of all the social security systems including the pension system. The impact is negative, and amounts to 1-3% of GDP⁴. Thus, integrating Roma population into the society both socially and economically is of significant importance for the sustainability of the pension system.

Economic challenges

From among the economic challenges, I would like to draw attention to three aspects: globalization, state debt as well as the effect of both on the pension system, and the economic impacts of aging..

By globalization, we usually mean the internationalization of production and capital: as a consequence, states compete each other for investments leading to the decrease of labour costs and consequentially the decrease in contributions acting as income for the pension system. On the flip side, globalization enables labour mobility partly contributing to migrating workforce and partly the change in the structure of the labour market.

Pay as you go pension systems affect the state debt at two points: firstly, by the budget of the state pension funds, secondly, by the hidden (implicit) debt existing in the pension systems. The budget of the pension funds is planned on a yearly basis, meaning the income-expenditure balance needs to be established on a yearly basis. If the balance fails to be struck and there is lack of income, the lack must be complemented from either the central budget or from other source which may explicitly increase state debt. On a longer term, if the contribution rate is below the balance contribution rate, meaning the pension system does not accumulate reserves, the inside, hidden (implicit) debt increases, meaning the difference between the present value of the contribution and the pension promises in the future.

At the end of the eighties, Hungary opened towards the capitalistic world economy with the transition. This opening coupled with accession to the EU has changed both the labour market and the economy enabling the free transfer of both capital and the workforce. Migration of skilled workforce has become a phenomenon together with low added value production, at the

³ Kemény István (2000): Romák/cigányok és a láthatatlan gazdaság. Osiris Kiadó; MTA Kisebbségkutató Műhely, Budapest

⁴World Bank (2010): Economic costs of roma exclusion. Europe and Central Asia Human Development Department

same time, the hidden debt of the economic system surfaced. These and the expected slowdown of economic growth are going to challenge the Hungarian pension system economically.

The economic aspects of ageing is an area that is only going to grow in importance in the future when considering economic growth and the sustainability of the social support systems. It is a positive development from the point of view of both economic growth and the feasibility of support systems that employment rates have been on the rise during the last decade both in Hungary and in the EU, at least until the pandemic of 2020. On the other hand, ageing decreases potential economic growth: in the EU, average GDP growth is going to decrease to 1.8 % until 2030 and even 1.3 percent until 2050.⁵ Furthermore, the growing ratio of elderly people within the society goes hand in hand with a proportional growth in their ratio in consumption not only in the fields of healthcare and social (care) but also in the national economy as a whole.

PROBLEMS

The Hungarian pension system has been struggling with a number of challenges and problems, the most talked about ones include the inflexible pensionable age, non-linear pension scale, inflation-following indexing as well as low minimal pension. Beyond these, this study shall feature some of the more important aspects of the long-term balance of pension systems and pension calculation methodology.

Pension supports available before pensionable age have ceased to exist as of 2012. Since then, only persons entitled to early retirement for working in hazardous jobs and women achieving 40 years in employment are eligible to early retirement. This is how the pensionable age is rigid, it does not allow for deviations even if labour market or health reasons could provide a sensible rationale for early retirement.

In Hungary, service time is a tool to measure insurance performance: the length of time spent while being part of social security is decisive when calculating the amount of pension. The pension scale, however, is not linear: there are different ratios in effect for different sections of a person's life: the first 20 years, for instance, are worth 53%, the second 20, however, only 27%. On the one hand, this is not motivating enough for the person insured, on the other hand, it creates a distorted system where half as much service time with higher average salary can result in a higher amount of pension compared to a service time twice as long.

The pension system ensures that pensions already established are „value certain” by indexing them following the rate of inflation. It is a typical challenge with regards to this measure that conservative inflation rates and dynamically growing national average income may result in pensions falling back behind salaries. This, however, would only pose a problem if the pension system had it among its goals to balance the differences in income already existing in society, otherwise ensuring that supports already established retain their value is among the tasks of the pension system.

In the Hungarian pension system, minimum pension has been particularly low for over ten years, and increasing thereof has been a popular and recurring topic in public discussions. Complying with the regulations of the Act on pensions, the total amount of old age pension support cannot be less than the minimal pension.⁶ The regulation, however, only protects the average income exceeding the minimal pension, not the ones under it. If the average income during one's life does not reach the minimal pension, then the support granted will be identical to the average income, and it does not increase to reach the minimal pension. This also means that the recurring and popular wish to increase the minimal pension is not thought through well enough: the current regulation says that the higher the increase of the minimal pension, the

⁵ Marján Attila (2008): Az öregedés és az európai nyugdíjrendszerek. Pénzügyi Szemle. 53/1. 53-63.

⁶ A társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény (Tny.) 20.§ (3)-(4) bek.

higher amount of people would be impacted by it adversely and would be „locked” to stay under the minimal pension.

Long-term balance

In pay-as-you-go pension systems where the system does not raise capital and reserves, the fulfillment of the balance contribution rate is an essential condition of long-term sustainability, especially in case of an aging society.

The contribution rate can be calculated as a result of multiplying the maintenance ratio and the replacement rate. Maintenance ratio is calculated by dividing the number of active citizens with the number of the elderly. Replacement rate is the ratio of the average pension with the average salary. The scale of the contribution rate therefore depends on all of these factors. Should the maintenance ratio increase, in order to keep the contribution rate unchanged, the replacement ratio must decrease – should both increase, the contribution rate shall increase. In Hungary, the contribution rate has dynamically been decreasing in recent years; this is not a problem in the short run because of the favourable macroeconomic figures, but it can't be reasoned on the long run and necessitates a raise in pension contributions even on the middle run.

Calculating pension

The sum of old age pension is calculated as the pre-defined, law regulated percentage (belonging to the time of service) of the average earnings. The calculation, therefore, is a multiplication: a certain percentage of time served multiplied by the pension basis. To achieve the full entitlement to pension, one needs 20 years of service, and the pension amount has a minimum. Lacking the the 20 years' time of service, after 15 years of service, partial pension can be calculated with no minimal value.

The average income serving as pension basis has to be calculated from the gross income earned in the calculation period. Income means earnings made while working the main job (or if work time in the main job was shorter than full time, then in secondary jobs as well) before 1997, and earnings made within insured relationships since 1996.⁷ Social and social security aids that are subject to contribution, in addition to income earned while receiving social and social security aid can only be taken into account if that is more favourable to the person to receive pension.⁸

The average salary (pension base) is the degressed part of the earned, received, complemented, annualized net valored annual average incomes earned from January 1 1988 until the pensionable age. The average monthly salary (pension base) is calculated from the daily average earnings (calculated by dividing the net valorized annual earnings with the number of days spent earning in any given year). Days off are days that were not spent earning income during the earning period. Based on the rules of calculation, the more days off, the fewer earning days (meaning the numerator days), thus the daily (and monthly) average earning increases as the number of days off grows.

Entrepreneurs' contribution debt is similarly controversial when establishing service time in court. The length of time of being a sole trader or in a company where contribution debt exists can't be considered service time.⁹ However, the regulation does not limit regarding earnings acquired during this period: the court says that the money earned during the period that cannot

⁷ Tny. 22.§ (1)-(4) bek.

⁸ 168/1997. (X.6.) kormányrendelet a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény végrehajtásáról (TnyR.) 14.§ (1) bekezdés b) pont

⁹ Tny. 38.§ (2) bek.

be accounted for as service time due to contribution debt does count for average salary. This results in a paradox: earnings of any scale will be calculated in the pension base even without actually paying contribution.

CLOSING REMARKS

Future challenges of current pension systems, including adverse demographic and economic relations as well as labour market trends are ones that will have prominent roles in financing the pension systems: beyond the challenge of an aging society, a lot of people will be missed from the labour market. Furthermore, balance contribution rate, inflexible pension age and the anomalies in the pension calculation methodologies will be the largest issue. Right now, the Hungarian pension system is not in an immediate need to reform, but these challenges do call for a solution in the future.

PROTECTION OF THE PERSONAL RIGHTS OF PUBLIC FIGURES, IN PARTICULAR THE RIGHT TO PRIVACY*

*dr. Csenge Halász***

4th year PhD student

University of Miskolc, Ferenc Deák Doctoral School of Law

INTRODUCTION

The protection of the personal rights of public figures is an extremely diverse issue. In this study, we examine the right to privacy of public actors in view of space constraints. In this analysis, I shall provide a more complex picture of the current situation of public figures' right to privacy, also I shall draw attention to possible anomalies.

THE CONCEPT OF PUBLIC FIGURES

The current Civil Code defines the situation as a reason for exclusion of lawbreaking since the violation of the personality rights is made against a public figure; it requires judicial review. The law stipulates that the exercise of fundamental rights ensuring a free discussion of public affairs may limit the personality rights of public figures to an extent that is necessary and proportionate and is without violating human dignity; however, it shall not violate their private and family life and home.¹ Later, the law states that public figures shall be entitled to the same protection as non-public figures with regard to communications or conduct falling outside the scope of free discussion of public affairs.² Finally, it declares that activities and data in relation to the private or family life of public figures shall not qualify as public affairs.³ These regulations were enacted as of 1 August 2019, in line with *Act LIII of 2018*. Present study will disclose this new type of regulation and the relating question in a separate chapter. In this chapter, it is crucial to fix that the Civil Code does not provide any guidelines to clarify the concept of public figures.

In legal regulations there can be found multiple definitions concerning public figures. One of them is *Act No. III of 2003 On the Disclosure of the Secret Service Activities of the Communist Regime and on the Establishment of the Historical Archives of the Hungarian State Security*, known commonly as the "agent law". The law views the exercise of public power as the main element in the notion of public figures. Based on *Act III of 2003*, public servant is any person, who exercises public power or was designated for a position entailing the exercise of public power and who forms or formed the political public opinion pursuant to his task.⁴ *Act CXXXVI of 2007 on the Prevention and Combating of Money Laundering and Terrorist Financing* views the concept from a different standpoint. The interpretive provisions state that "*politically exposed persons*" is natural persons residing in another country who are or have been entrusted with prominent public functions within one year before the carrying out of customer due diligence measures.

* „Supported by the ÚNKP-20-3 New National Excellence Program of the Ministry for Innovation and Technology

from the source of the National Research, Development and Innovation Fund.”

** Supervisor: Dr. Heinerné Dr. habil. Barzó Tímea, Associate Professor

¹ Ptk. 2:44. § (1)

² Ptk. 2:44. § (2)

³ Ptk. 2:44. § (3)

⁴ Act No. III of 2003 On the Disclosure of the Secret Service Activities of the Communist Regime and on the Establishment of the Historical Archives of the Hungarian State Security 1. § 13.

Both the agent law and the aforementioned law combating money laundering and terrorism are branch legislations. Obviously, they do not formulate universal definitions, these are only valid in the field they regulate.

The Constitutional Court has dealt with the nature of being a public actor. First, it discussed the nature of political public figures in *Decision 36/1994 (VI. 24.) AB*, according to which public acting is expressions shaping the life of a narrower or wider part of society and influences the development of local or national relations.⁵ This explanation has made it clear that the Constitutional Court captures the essence of the notion of public figure in some form of action.

In this respect, *Levente Tattay's* position can be emphasized, who considers the protection against public harm crucial for the sake of the purity of public life. He considers natural and legal persons as public figures who by their activities influence the life of a narrower or broader part of society, the development of local or national relations, and who are involved in a matter of public interest.⁶

Overall, it can be stated that law application has a key role since there is no generally accepted Civil Law definition of public figures.

The Regional Court of Pécs made an important finding in a case verdict, where it states that to decide whether an individual is a public figure or not position, official title, status or wider recognition for any reason should not be considered but specific life situation should.⁷ Courts must decide on a case-by-case basis whether an individual should be regarded a public figure.

In my view, it is appropriate to broaden the notion of public figures. On the various image and video sharing portals, some users, who otherwise do not take on the classic role of public figures, have profiles with hundreds of thousands of followers and report on events that would otherwise belong to their private sphere. There is no universal standpoint on whether “*internet celebrities*” should be considered as public figures, it is for the judicial practice to clarify this question. As I see, it is justified to extend the notion of public figure to those who create profile pages with hundreds of thousands of followers on the Internet, since they are opinion leaders for a broad social group with their perspective, public lifestyle, opinion and by the products they advertise.

INNOVATIONS OF THE ACT LIII OF 2018

It is just as impossible to give an exact, universal definition of the notion of public figure as it is to do so with privacy, furthermore, giving an exact construction to it would not serve the exercise of rights. In a decision made in 1939, the Royal Curia of the Kingdom of Hungary stated that “*satisfying gossipy curiosity is not in the public interest.*”⁸ Nowadays, the framework of the “*gossipy curiosity*” has fundamentally changed as a result of the advancements of the digital world and the interpretation of the personality rights has risen more question than ever before.

The preamble of the act on the protection of privacy⁹ declares that the right to privacy is indispensable for the fulfilment of human life since it delimits the untouchable realm of human personality. The law also states that the protection of privacy should extend to harassments both in the physical world and on the internet and the dignity of the individual and rights to private life should also be secured both in the real and online world. The regulation also declares that the right to privacy should also be respected during the free debating of public affairs; therefore,

⁵ Decision 36/1994 (VI. 24.) AB

⁶ Levente, Tattay: A közszereplők magánjogi személyiségvédelme, *Magyar Jog*, 2006/4, 228-233.p.

⁷ Pf.20403/2010/4.

⁸Ildikó, Sarkady: A közszereplők személyiségvédelme a bírói gyakorlatban. http://www.mediakutato.hu/cikk/2006_03_06_kozszereplo_k_szemelyisegvedelme (2020.12.08.)

⁹ Act LIII of 2018.

the free debating of the issues of public life should not result in impairing private and family life or one's home. Public figures are also entitled to the protection of private life and the tranquillity of home.

The law on the protection of privacy declares that everyone shall have the right to privacy and identifies it as a part of the right to the free development of one's own personality and clarifies the possibility of its restriction with rules set out in the Fundamental Law.¹⁰ Then it names the “*sub-areas*” of the right to privacy, the protection of his family life¹¹, the right to respect for family life.¹² and the right to respect for communications. Of these, the respect for communications can be violated the easiest in the online space, in this respect the law on the right to privacy states that individuals should enjoy enhanced protection against all forms of harassment on the internet.

Regarding the legal consequences of the violation of the right to privacy the law on the protection of privacy and the Civil Code imposes the subjective and objective sanctions as in the event of personality right violations.¹³

Often emerges the issue in relation with the new regulation that if no information concerning public figures' lives should be disclosed then they do not have to tolerate more than an “average” legal entity, despite the great public interest.¹⁴ The regulation, essentially, exclude the ECHR's interpretative principle's application, which states that in justifiable cases information about public figures' private life can be disclosed. A good example is *the case of Couderc and Hachette Filipacchi Associés v. France*,¹⁵ which was brought before the ECHR, the court ruled that it was lawful to publish an article about Prince Albert's child born out of wedlock. The court argued that although, the birth is an intimate event, it does not exclusively belong to the private sphere of the people concerned, but also has a public dimension, as it involves an official statement(registry) and the establishment of the legal relationship between child and parent. Given the peculiar system of the Principality of Monaco, there was an undeniable public interest, at least amongst the subjects of the Principality, in the fact that Prince Albert, who at that time was known to be single and child free, has a son. This development would have had an impact on succession and the budget; by marriage, although it was unlikely, the issue of legitimacy could have risen. The article touched upon the issue of the consequences of succession, the Court argued that for an article to contribute the public discourse it does not necessarily have to discuss the matter in the entire article.

Still, under the current Hungarian law, such a decision would not be possible and would not be lawful to disclose information of the private lives of public figures. Nevertheless, it aids the court by giving possibility of a stricter interpretation of the question, when the violation of the right to images and sound recordings, the misuse of personal data or the breach of the right to human dignity are considered also as the violation of the right to privacy.¹⁶

Overall, it can be concluded that the Act LIII of 2018 repeats and at some points supplements the provisions of the Fundamental Law, Civil Code and the Act on information self-determination and freedom of information. The interpretation of this legislation is the court's future duty.

¹⁰ Act LIII of 2018 2.§ (1)-(2)

¹¹ Act LIII of 2018 9.§

¹² Act LIII of 2018 10.§

¹³ Act LIII of 2018 12-14.§

¹⁴Tímea, Barzó: A közéleti szereplők és a magánélethez fűződő jog

¹⁵ http://epa.oszk.hu/02300/02334/00070/pdf/EPA02334_fundamentum_2016_01_115-131.pdf

¹⁶ Barzó u.o.

CONCLUSION

All in all, it can be stated that the interpretation of public figures' right to privacy raises multiple question of legal interpretation and law application. As a matter of fact, we are dealing with two vaguely defined concept of law.

Hence, I find important the ideological review of the right to privacy and the notion of public figures. In this respect, I highlighted the difficulties of privacy's independent interpretation. Then, I emphasized my view that privacy is not a uniform notion concept but on that is made up of several part-eligibilities. I find justifiable to expand the circle of public figures.

I found it essential to present the novelties of the relating regulation. Its interpretation is the duty of the judicial practice, it is their responsibility to decide how wide they open the door for the intrusive curiosity.

AZ ÁRUPÉNZTŐL A DIGITÁLIS JEGYBANKPÉNZIG

*dr. Ibrahim Ádám**

III. évfolyamos PhD hallgató

Szegedi Tudományegyetem, Állam-és Jogtudományi Doktori Iskola

BEVEZETÉS

A kétezres évek második évtizedét jelentősen befolyásoló pénzügyi válság egyfajta paradigmaváltást hozott a pénz, mint az állam gazdasági szuverenitását hordozó eszköz viszonylatában. A megosztáson alapuló gazdaság (sharing economy) elméletének találkozása a technológiával a pénzt és a pénz köré épült, erős centralizált alapokon nyugvó intézményrendszer alapjait is megingatta.

Az új évtizedben a törvényes fizetőeszközök kompetícióra kényszerülnek a privát és a közösségi kibocsátású fizetőeszközökkel, mely verseny eredménye egy új monetáris rendszer lehet.

A PÉNZ FORMÁI ÉS FUNKCIÓI

Kevés olyan dolog van, ami erőteljesebben hatott az emberiség történetére, mint a pénz. Birtoklása vagy hiánya a mai napig jelentős befolyással bír mind az egyénre, mind a közösségre egyaránt. Az évezredek során megannyi megjelenési formája és változatos tulajdonságai szolgálták számos civilizáció tündöklését és bukását. Az emberiség története egyfajta metafizikai jelenségként fonódott össze a pénz történetével, a cserekereskedelemtől a virtuális fizetőeszközökig. Ez a történet a múlt, a jelen és a jövő eseményeit egyaránt befolyásolja.

A XXI. század első évtizedeinek jellemző fizetőeszköze a jegybankok által fizikai formában kibocsátott érmék és bankjegyek, illetve a bankok által digitális formában teremtett számlapénz, mely fizetőeszközökre együttesen tekintünk pénzként. A közgazdaság-tudomány klasszikus¹ álláspontja szerint a ma ismert és a munkamegosztáson alapuló társadalmat kiszolgáló pénznek három – formától független – fő funkciója alakult ki. Ezek a csereeszköz, az értékörző és az elszámolási egység funkciók², melyek együttes jelenléte esetén beszélhetünk gazdasági értelemben pénzről. Egyes kevésbé elfogadott álláspontok alapján a pénz ezen mérhető tulajdonságai kevésbé mérhető tulajdonságokkal is kiegészülnek. Ilyen az a politikatudományi álláspont is, mely a pénz tulajdonságai közé sorolja a társadalmi kontroll funkciót is.

A PÉNZ FEJLŐDÉSE

Az első ókori társadalmak, illetve az azokkal párhuzamosan állandósuló kereskedelmi színterek megjelenése mellett a kezdeti fizetőeszközök is megjelentek. Az adott kultúra sajátosságaitól függően különféle, értéket képviselő tárgyak, árucikkek töltötték be a pénz

* Témavezetők: Dr. habil. Mezei Péter, egyetemi docens és Dr. Kampler Béla egyetemi docens

¹ Megyeri Krisztina: A pénz mint általános csereeszköz modellezése, *Közgazdasági Szemle*, XLVIII. évf., 2001. április, 307–319.

² A pénz csereeszköz tulajdonsága praktikusán azt jelenti, hogy a pénzt nem azért fogadjuk el, mert valamilyen közvetlen szükségletet elégít ki (éhség, szomjúság), hanem azért, hogy azt a jövőben felmerülő szükségleteink biztosítására tovább cseréljük. A csereeszköz funkció az értékörző tulajdonsággal kiegészülve teszi lehetővé a pénz vásárlóerejének hosszabb időszakok közötti átvitelét, míg a pénz elszámolási egység funkciója segít az áruk és szolgáltatások árait kifejezni.

szerepét³. A korszak kereskedelmét tipikusan a belső értékkel rendelkező, nemesfém-ből készült árupecsétek⁴ szolgálták ki. A nemesfém-alapú reáljóságok értéke megegyezett az anyagukat alkotó nemesfém tárgyi értékével, így támogatva a kereskedelmi cserearányok állandósulását. Homérosz leírásai alapján az első vert pénz i.e. 650 körül került forgalomba a görög Lüdiában. A nemesfém-tartalmú vert érmék tökéletesítették az árupecséteket, és ezzel a következő 24 évszázad meghatározó fizetőeszközeivé váltak.

A 18. századi ipari forradalom társadalmi és gazdasági átalakulások sorát hozta, azok közül is leginkább a fokozódó ártermelés és a kibontakozó világkereskedelem katalizálta a fizetőeszközök fejlődését. A megnövekedett fizetőeszköz iránti kereslet és az azzal párhuzamosan csökkenő nemesfémkínálat az értékcsere egy már ismert⁵ fajtáját a pénzhelyettesítő ígervények rendszerének térnyerését hozta. A kora újkor hitelintézetei, papírra írt, belső érték nélküli, de névérték szerint fedezetre váltható, kezdetben ún. bankváltók, később bankjegyek formájában vállaltak fizetési kötelezettséget. Ezen látra szóló banki kötelezettségvállalások növelték a kereskedelemben részt vevő felek közötti bizalmat, gyorsították az elszámolást és egyben működő megoldást kínáltak a pénzkéréslet kiszolgálására.

A banki "pénzteremtés" gyakorlata a 20. század elejére egyértelmű állami beavatkozást igényelt. A hitelintézetek által kibocsátott bankjegyek összesített névértéke a valódi fedezeti érték sokszorosára növekedett, ezzel lényegében a bankjegyek értéke elszakadt a fedezetül szolgáló árucikk értékétől. Az állami hatalom a megfelelő fedezet nélküli bankjegykibocsátás problémáját a pénzhelyettesítő ígervények kibocsátási jogának jogszabályi korlátozásával, annak egy központi pénzügyi intézetre delegálásával oldotta meg. Az így kialakult jegybankok⁶ világszerte a nemzetgazdaságokban használt bankjegyek és érmék egyedüli kibocsátóivá, fedezetének és értékstabilitásának biztosítóivá váltak.

A jegybankrendszer kialakulását követően tovább bővült a fizetőeszközök iránti kereslet, így a jegybankok, a korábbi banki gyakorlatot csúcsra járátva, fedezetéről végérvényesen leválasztva kezdtek, immáron törvényes fizetőeszközök – bankjegyek és érmék – kibocsátásába.

Ahhoz, hogy az árucikkfedezet nélküli bankjegyek és érmék a gazdaságban betölthessék a fizetőeszköz szerepét, bírniuk kell a közbizalmat. A közbizalom egyfajta társadalmi konszenzus, mely az adott fizetőeszköz értékéhez, elfogadottságához társul. Általános kialakulása jogalkotással is támogatható⁷, mely egyfelől jogosultságot ad az adós számára a törvényes fizetőeszközben való teljesítésre, másfelől kötelezettséget teremt a hitelezői oldalon az abban való teljesítés elfogadására.⁸

A XX. SZÁZAD PÉNZE

A második világháborút követő arany-dollár standard⁹ rendszerrel kiépített új pénzügyi világrend korábban nem látott szintre emelte a tömegtermelést és a világkereskedelmet. Az

³ A nomád törzseknél jellemzően az elfogyasztható árucikkek töltötték be a pénz szerepét, úgymint a só, a búza vagy éppen a prém.

⁴ Az ókori Mezopotámiában még nem ismerték a vert pénzt, helyette többnyire ezüsből készült használati tárgyak darabjaival fizettek.

⁵ A legrégebbi fennmaradt bankjegyet a 14. századi Kínában, Hongwu császár uralkodása alatt készítették.

⁶ Az első központi bank a Svéd Sveriges Riksbank, melyet 1668-ban alapítottak.

⁷ Hammurapi törvényei: XIV. Korcsmárosnök 108.§ Ha a kocsmárosnő a szesz ára fejében gabonát nem fogad el, ellenben nagy kő súly szerint pénzt elfogad és a szesz árát a gabona árára szállítja le: az ilyen kocsmárosnőre bizonyítsanak rá s a vízbe vessék.

⁸ Gárdos István: A pénz fogalma, Polgári Jog Lap, 2016/1., 6.

⁹ Az ENSZ Valutáris és Pénzügyi Konferenciájának résztvevői 1944. júliusában, három héttel a normandiai partraszállást követően a New Hampshire-i Bretton Woodsban ültek össze, hogy megalkossák a háború utáni világot

áruforgalom bővülésével megjelent az igény a fizetési folyamatok további gyorsítására. A törvényes fizetőeszközök felek közötti mozgatása időigényes, költséges és kockázatos folyamat, mely problémára a hitelintézetek egy új instrumentuma, a bankszámlapénz hozott megoldást.

A bankszámlapénz a bankjegyhez hasonlóan egy bankkal szembeni követelés, mely gyors és biztonságos elszámolást biztosít a felek között. Létrejött a hitelezéshez társul, ezért gyakran hitelpénz névvel illetik. A hitelezési folyamat során a hitelintézet a hitel összegét jóváírja az ügyfél hitelintézetnél vezetett számláján. A bank a jóváírás névértékének megfelelő összeghatárig fizetési kötelezettséget vállal harmadik felek irányába.¹⁰ A bankszámlapénz a 21. század második évtizedére abszolút domináns fizetőeszközzé vált, a globális fizetőeszközállomány 92%-át hitelpénz, azaz átvitt értelemben adósság alkotja.¹¹

Jól látható, hogy a fizikai megjelenésű jegybankpénz formailag versenyképtelen a digitális megjelenésű számlapénzhez viszonyítva. A számlapénz köré épült támogató normarendszerrel és kényelmi infrastruktúrával (lásd készpénzfelvételi illeték, azonnali fizetés, bankkártyás és hitelkártyás fizetések) olyan pénzügyi környezet épült ki, amelyben a hitelpénzt a bankoknak egyre ritkább esetben kell bankjegyek és érmék formájában kiadnia.

Kijelenthető, hogy a modern kori pénz értékét a bizalomkonvenció adja. A közmegegyezés alapja, hogy bízunk a nemzetgazdaság teljesítőképességében, a betétbiztosítás védőhálójában, a kereskedelmi bankok biztonságos és prudens működésében, továbbá abban, hogy a digitális jelek halmaza, mely a bankszámlán tartott pénzüket hivatott jelölni, megfelelő védelemmel ellátott, georedundáns adatbázisokban kerül rögzítésre.

PARADIGMAVÁLTÁS, AZ OSZTOTT FŐKÖNYVI TECHNOLÓGIA

Ez a konvencionális bizalom sérült a hitelintézetek generálta, 2008-as pénzügyi válság hatására. A válság rávilágított a regnáló monetáris rendszer hiányosságaira, sebezhetőségére és olykor annak visszaélészerű működésére¹². A pénzügyi válság ugyan a modern kori pénz értékéhez kapcsolódó közmegállapodást nem érintette, azonban a mögöttes hitelintézeti rendszerbe vetett bizalmat erőteljesen megingatta, ezzel egyfajta bizalmi válságot idézve elő. A pénz mögöttes értékével kapcsolatos konvenció a globális kereskedelem, fejlődés és béke Achilles-sarka, sérülése beláthatatlan következményekkel járhat.

Felismerve a társadalmi közfelfogás fontosságát és az ezen közfelfogás stabilitásáért felelős monetáris rendszer sebezhetőségét, 2008. október 31-én egy bizonyos Satoshi Nakamoto publikálta a "Bitcoin: A Peer-to-Peer Electronic Cash System"¹³ nevű virtuális fizetőeszköz infrastrukturális leírását.

A Bitcoin koncepciójának legfontosabb vívmányai, hogy a virtuális fizetőeszköz értékének stabilitásáért felelős intézményrendszert egy algoritmizált, deflatorikus¹⁴ pénzteremtési modellre cserélte, kiegészítve a Bitcoin használók közösségének valósággal kapcsolatos¹⁵,

pénzügyi architektúráját. A Bretton Woods-i egyezmény alapján a dollár fedezetét 1971-ig az Egyesült Államok Fort Knox-ban tárolt aranytartáléka adta.

¹⁰ Gárdos, i.m., 2.

¹¹ <https://www.visualcapitalist.com/all-of-the-worlds-money-and-markets-in-one-visualization-2020/> (elérés: 14.12.2020.)

¹² Bárányi Gergely: Az azeri-ügy, Kultúra és Közösség művelődéstudományi folyóirat, IV. folyam IX. évfolyam 2018/II. szám, 42.

¹³ <https://bitcoin.org/bitcoin.pdf> (elérés: 14.12.2020.)

¹⁴ A Bitcoin mennyisége 21 millió darabban maximalizált. Átlagosan a tíz percenként hitelesített tranzakciós kötegek után a bitcoin rendszere meghatározott mennyiségű Bitcoin jutalmat oszt ki a hitelesítőknél. A szakaszosan kiosztott Bitcoin mennyisége négy évente feleződik. A hitelesítésért járó jutalom jelenleg 6,25 Bitcoin.

¹⁵ A konszenzus a Bitcoin tranzakciókban résztvevő felek Bitcoin egyenlegváltozásával kapcsolatos.

demokratizált¹⁶ konszenzus-mechanizmusával. A konszenzus rögzítését egy forradalmi adatbázis-szerkezet, a hálózati szereplők között megosztott főkönyv, az ún. blokklánc biztosítja. A bitcoin-infrastruktúra végül 2009. január 3-án indult el, mely azóta is töretlenül fejlődik, viszont a pénz értékőrző funkcióját – árfolyamának rendkívüli volatilitása miatt – a mai napig képtelen betölteni.

A STABLE COINOK

A Bitcoin működési mechanizmusának és az abból fakadó előnyeinek¹⁷ jelentős részét hasznosítva 2014-ben jött létre a Bitfinex virtuális fizetőeszköz-tőzsde saját kibocsátású virtuális fizetőeszköze, a Tether. A Tether célja, hogy a kibocsátott Tether-tokenek árfolyamát mögöttes dollárfedezethez rögzítve stabilizálja, ezzel létrehozva az első olyan virtuális fizetőeszközt, mely megfelel a pénz fő funkcióinak. A projekt lényegében ötvözte a tradicionális és az osztott főkönyvi alapokon nyugvó monetáris rendszerek előnyeit, és egyben létrehozta a stable coinok osztályát.

Annak ellenére, hogy a kizárólag fizikai formában megjelenő törvényes fizetőeszközök a stable coinok vonatkozásában egy újabb digitális versenytársat kaptak, egészen 2019-ig nem mutatkozott komoly jegybanki akarat a pénz, mint eszköz innoválására.

2019 nyarán a Facebook Inc. bejelentette, hogy a több mint 2,5 milliárd felhasználója számára elérhetővé tesz egy, a társaság által fejlesztett stable coint, a később Diem-re átkeresztelt Librát. A Facebook szerint a pénzforgalomnak ugyanolyan egyszerűen és költséghatékonyan kell működnie, mint az üzenetküldésnek, vagy a fotómegosztásnak. Ezen felfogás alapján nem meglepő, hogy a Facebook tervei szerint^a a Diem elsősorban a Facebook, Messenger, WhatsApp és Instagram felhasználói számára lesz elérhető. A virtuális fizetőeszköz értékstabilitását egy referenciapénz-kosár¹⁸ adja, ezáltal valójában a Diem értéke több társadalom közvetett konvencióján alapul. A Diem a pénz korábban említett három alapfunkciójának maradéktalanul megfelel, így elméletileg alkalmas lehet betölteni a pénz szerepét, viszont széleskörű elterjedése jelentősen csökkentheti a törvényes fizetőeszközök államhatalmi kontrollban betöltött szerepét. A “bigtech” pénzügyi projektje valójában egy új globális monetáris rendszer kiépítését célozza, melyet nem egy pénzügyi szolgáltatásra vagy azok egy halmazára alapít, hanem magára a pénzre, mint a nemzetgazdaság szuverenitásának alap-instrumentumára.

A Diem-projekt koncepciója nagy port kavart, számos jegybank, de még a G7-ek vezetői is kijelentették, hogy nem kérnek a Facebook monetáris rendszeréből, viszont az feltehetően ennek ellenére is elindul.

A DIGITÁLIS JEGYBANKPÉNZ

A mostanra ódivatúvá vált, fizikai formában megjelenő, törvényes fizetőeszközök több digitális kihívót is kaptak. A bankrendszeren kívüli kompetítorok mindegyike gyorsabb, olcsóbb és kényelmesebb fizetési megoldást kínál, amellet, hogy közvetlenül vagy közvetett módon a bizalom konvencióját is bírják.

¹⁶ A konszenzus kialakítása során a hitelesítésben résztvevők minősített többségének kell hitelesnek tartania a tranzakciót.

¹⁷ Decentralizál, bárki által szabadon használható, határon átívelő, az adatbázisában rögzített sorok megváltoztathatatlanok, gyors, olcsó és cenzúrázhatatlan.

¹⁸ A Facebook tervei szerint a Diem fedezetét Amerikai Dollár, Euro, Angol Font, Svájci Frank, Japán Jen és Szingapúri Dollár együttesen fogják biztosítani.

Felismerve a súlyos versenyhátrányt és a folyamat visszafordíthatatlanságát, a jegybankok a pénz kontrollszerepének megőrzése érdekében kénytelenek a törvényes fizetőeszköz digitalizációjának útjára lépni.

A digitális jegybankpénz a korszerűsítése mellett új távlatokat is nyithat a pénz kontrollfunkciójában. Hatékonyan támogathatja az adóelkerülés, a pénzmosás és a terrorizmus finanszírozása szolgáló bűncselekmények felderítését, megelőzését. Szabályozható módon adhat pontos képet a gazdaságban cirkuláló pénz mennyiségéről vagy éppen az egyes digitalizált instrumentumok helyéről.

Az ideális esetben szintén osztott főkönyvi technológiára alapított, digitális jegybankpénznek minden esélye megvan arra, hogy egy üde színfolt lehessen a digitális pénzek palettáján. Fejlődése magával hozhatja a jegybanki számlavezetés közjósággá tételét, továbbá alkalmas lehet a számlapénz mennyiségi visszaszorítására, esetenként deflatorikus fedezettel az egyetemes alapjövedelem ideáljának, illetve a jövő autonóm gépeivel tarkított társadalmának alacsony kockázatú kiszolgálására is.

JOGORVOSLATOK A VÉGREHAJTÁSI TÖRVÉNYBEN

*dr. Laurik László Miklós**

II. évfolyamos PhD hallgató

Miskolci Egyetem, Deák Ferenc Állam-és Jogtudományi Doktori Iskola

„Mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti.”¹

BEVEZETÉS

A végrehajtási eljárás szabályait a bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvény (továbbiakban: Vht.) szabályozza, amely eljárás egy polgári, nemperes eljárás. Mivel az eljárás elrendeléséről, annak foganatosításán belül a végrehajtási cselekményekről és azok részletszabályiról is a megjelölt törvényben rendelkezik a jogalkotó, így abszolút indokolt, hogy a végrehajtási eljárás során felmerült jogsérelmek és hibák orvoslására is a jogorvoslati jogintézmények itt kerüljenek megállapításra.

Megállapítható, hogy a jogszabály külön jogorvoslati lehetőségeket kínál az elrendelés során, és a foganatosítás során felmerült jogsértések tekintetében is, egyben ebben a kronológiai rendszerben szabályozza a törvény a jogorvoslatokat. Jogtudományi szempontból megkülönböztethetünk a bírósági végrehajtó és az elrendelő vagy foganatosító bíróság eljárása, illetve határozatai, intézkedései ellen irányuló jogorvoslatokat. Továbbá feloszthatók a jogorvoslatok típus szerint is.

A rövid értekezésben a jogorvoslatok gyakorlati és jogértelmezési szempont szerinti vizsgálatát helyezem előtérbe, ennek okán a Civilisztikai Kollégiumvezetők Országos Értekezlete (CKOT) állásfoglalásait is igyekszem ismertetni. „A testület a bíróságok évente két alkalommal ülésező szakmai testülete, amelyen a Kúria, az ítélőtáblák, a törvényszékek és a közigazgatási és munkaügyi regionális kollégiumok kollégiumvezetői vesznek részt. Az értekezlet által elfogadott állásfoglalások a bíróságokra nem kötelezőek, kizárólag a jogszabály értelmezéséhez nyújtanak szakmai iránymutatást.”²

A leíró jellegű értekezésben a foganatosítás és az azokkal szembeni jogorvoslatok szabályait nem vizsgálom, nem képezik a mű tárgyát, fontosságuk, részletszabályaik terjedelme okán.

A VHT. SZERINTI JOGORVOSLATOK HALASZTÓ HATÁLYA

Dolgozatom során a törvény szerkezetétől kissé eltérően a jogorvoslatok egyéb szabályaival kezdem az érdemi rész bemutatását. Itt rendelkezik a jogorvoslatok halasztó hatályáról a jogszabály a Vht. 221. § tartalmazza akként, hogy főszabály szerint a bíróság határozata elleni jogorvoslatnak halasztó hatálya van, kivétel, ha a jogszabály ettől eltérően rendelkezik, vagy a jogorvoslat a rendőrség közreműködésének elrendelésével függ össze.

Általános – és a gyakorlat szempontjából nagy jelentőséggel bíró – szabályként határozza meg a jogalkotó, hogy sem a rendőrség és - a dolgozatom szempontjából releváns – a bírósági végrehajtó intézkedésével szemben benyújtott jogorvoslatnak nincs halasztó hatálya.

Ezt a gondolatot tovább fűzve Kiss-Kondás Eszter megállapítását rögzíteni kívánom, hogy „a bíróság határozata elleni jogorvoslat halasztó hatálya nem a végrehajtási eljárásra, hanem a jogorvoslattal támadott határozat hatályára vonatkozik. Az adós végrehajtás felfüggesztésére

* Témavezető: Turkovicsné Dr. Nagy Adrienn, egyetemi docens

¹ Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.) XXVIII. cikk (7)

² <https://kuria-birosag.hu/hu/ckot-allasfoglalások>, megtekintés ideje: 2020.09.27. 17:14. perc

irányuló kérelmét elutasító végzés ellen benyújtott fellebbezés, – még ha az halasztó hatályú is – nem szakítja meg a végrehajtási eljárást [Legfelsőbb Bíróság Pfv.I.22.133/2009. számú határozata (BH2010. 12. 538.)].³

Szeretném kihangsúlyozni, a Vht. 222. § rendelkezésével összefüggésben miszerint a végrehajtó és a rendőrség az adóssal szembeni vagyoni kényszer eléréséhez és a végrehajtási eljárás eredményes befejezéséhez- tehát pénzkövetelés végrehajtása esetén a tartozás behajtásához - szükséges személy elleni kényszer cselekményeket biztosítja.

ÜGYÉSZI JOGORVOSLATOK

Ügyészi jogorvoslatok, mint törvényességi garancia jelennek meg a végrehajtási eljárás jogorvoslati között. A jogalkotó általános jogorvoslat tételi hatáskörrel ruházza fel az ügyészt, miszerint mindazokkal a jogorvoslatokkal élhet, amelyeket a Vht. szerint a fél vagy más érdekelt előterjeszthet. A jogorvoslat tételi jogának határidejét szintén a felek és más érdekelt előtt nyitva álló határidőben határozza meg azzal, hogy a kifogás megtételére a végrehajtói intézkedést követő 3 hónapon belül van lehetősége. „Ez az általánoshoz képest sokkal kedvezőbb szabály, hiszen az Vht. 217.§ (2) bekezdése szerint a fél vagy más érdekelt a végrehajtó intézkedésétől számított 15 napon belül nyújthat be végrehajtási kifogást”⁴

Az ügyészi kontrollt a jogalkotó továbbá úgy korlátozza a bírósági döntésekkel szemben, hogy kizárólag az ügyész által előterjesztett végrehajtási kifogás alapján hozott döntések támadhatók az ügyész által fellebbezéssel, mint jogorvoslattal.

A végrehajtási nemperes eljárás normái között nem szabályozott kérdésekben - az ügyészre vonatkozó szabályok esetén is - a Pp. az irányadó, amelyet az alábbi alcímben röviden bemutatok.

A POLGÁRI PERRENDTARTÁS SZERINTI JOGORVOSLATOK

A jogalkotó általános érvénnyel – a végrehajtási törvény a 9. §-ban - rögzíti, hogy a Vht. szubszidiárius jogszabálya a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény (továbbiakban: Pp.), azonban itt a jogorvoslatok tekintetében is külön megerősíti ezt. A Pp.-ben szabályozott kérdéseket példálózó jelleggel sorolja fel a jogalkotó a Vht. 224. §-ban, így megemlítve, hogy „a végrehajtható okiratok és a végrehajtás során hozott bírósági határozatok kijavítására és kiegészítésére, a fellebbezés és más jogorvoslatok előterjesztésének határidejére, a határidők elmulasztása miatt benyújtható igazolásra”⁵

A második bekezdésben a végrehajtó által készített jegyzőkönyvek saját hatáskörben történő kiegészítését és kijavításának lehetőségét biztosítja a jogszabály. A kijavításról szintén jegyzőkönyvet kell készíteni, és a feleknek azt megküldeni. A bekezdés rendelkezésének értelmezése során a civilisztikai kollégium vezetők arra az álláspontra jutottak, hogy a végrehajtó kizárólag a jegyzőkönyv – mint végrehajtási irat (forma) - kijavítására és kiegészítésére jogosult, annak visszavonására nem. Ugyanezen 2019. évi ülés alkalmával azt is megállapították, hogy a végrehajtó a kifogás előterjesztésére nyitva álló határidőt követően is kijavíthatja vagy kiegészítheti a jegyzőkönyvet, hiszen a kijavító-, kiegészítő jegyzőkönyv vonatkozásában önálló kifogásnak van helye.⁶

³ Kiss-Kondás Eszter: Jogorvoslatok. In Wopera Zsuzsa- Gyovai Márk (szerk.): Kézikönyv a bírósági végrehajtás foganatosításához. Wolters Kluwer, Budapest, 2016., 299. o.

⁴ Kiss Nikolett- Osztoivits András-Pomeisl András-Villám Krisztián: A jogorvoslatok egyéb szabályai. In Osztoivits András (szerk.): A bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvény nagykommentárja. OPTEN Informatikai Kft., Budapest, 2015., 858. o.

⁵ Vht. 224. § (1)

⁶ CKOT 2019.04.16:30.

Természetesen a kijavító jegyzőkönyvre is kötelezőek a Vht. jegyzőkönyvezésre vonatkozó általános szabályai. Jelenlegi álláspontom szerint az egyéb végrehajtó által készített és kiegészítést, illetve főként kijavítást igénylő végrehajtói iratokra is alkalmazható a kiegészítés, de főként a kijavítás intézménye. Szintén kijavító jegyzőkönyv felvétele mellett. Megjegyzem, hogy általam is ismert az a gyakorlat, amely csakis a jegyzőkönyvek tekintetében alkalmazza a jogintézményeket. Erre gyakori - ellen - példa a jogerős díjjegyzék vagy az akár a jogerő beálltát követően észlelt hibás számítást tartalmazó felosztási terv kijavítására, kiegészítésére utaló aggályok és ellenérvek. CKOT2019.04.16:30. számú állásfoglalásában a díjjegyzékek esetében a 224. § (2) szerint kijavítás és kiegészítés szabályaiban nem foglal állást, álláspontom szerint azzal, hogy az állásfoglalásában erre részletesen nem tér ki.⁷

Abban viszont teljesen egyértelműen fogalmaz, hogy a végrehajtói intézkedéseket saját, végrehajtói hatáskörben visszavonni, hatályon kívül helyezni nem lehet.⁸

A VÉGREHAJTÁS ELRENDELÉSÉVEL KAPCSOLATOS JOGORVOSLATOK.

A jogalkotó általános érvennyel rögzíti, hogyha a végrehajtási lapot vagy a végrehajtási záradékot törvény megsértésével állították ki vagy látták el záradékkal, akkor azt vissza kell vonni, illetve a záradékot törölni kell. A törlés és a visszavonásra jogosult szerv a végrehajtást elrendelő bíróság, tehát a végrehajtható okiratot kiállító szerv.

A végrehajtható okirat visszavonása bármelyik fél kérelmére, saját kezdeményezés alapján, illetve a végrehajtó jelentése alapján. A végrehajtó jelentésére semmilyen forma kényszer nem hat, a gyakorlatban több esetben is előfordul, hogy a végrehajtási eljárás során a végrehajtási lapot, annak kiállítása előtt elhunyt személy terhére állítják ki, mivel a végrehajtási eljárásunk kifejezetten meghatározott személyek vagyona irányul, így kizárólag jogképességgel rendelkező entitásokkal szemben folytatható. Tehát elhunyt személlyel szemben kiállított végrehajtható okirat és elrendelt végrehajtás esetén a végrehajtási lap visszavonásának van helye.

A végzést a feleknek kézbesíteni kell fellebbezési joguk biztosítása mellett. A CKOT a végrehajtható okirat visszavonására irányuló kérelmet elutasító végzéssel szembeni fellebbezési jog meglétét az alaptörvény 28. cikkének és a jogalkotói szándék alapján vezette le.⁹

A KÖZJEGYZŐ ÁLTAL ELRENDELTE VÉGREHAJTÁS SORÁN IGÉNYBE VEHETŐ JOGORVOSLATOKRA VONATKOZÓ KÜLÖNÖS RENDELKEZÉSEK

A Vht. taxatív felsorolja a végrehajtható okiratok típusait és a kiállításra jogosult szerveket is, így bizonyos esetekben, példának okáért a fizetési meghagyáson alapuló végrehajtási lapok elrendelő szerve a közjegyzők lesznek, így a végrehajtható okirat visszavonása is a hatáskörükbe tartozik.

A közjegyzői elrendelésen alapuló végrehajtási eljárások esetén a 224/A. § rendelkezéseit a következők szerint kell alkalmazni. Elsősorban a fent említettekkel összhangban a végrehajtást elrendelő bíróságon a közjegyzőt, a végrehajtást elrendelő bíróság által hozott határozat alatt a közjegyző által hozott határozatot kell érteni. A jogalkotó konzekvensen az első fokú – az e kérdésben a Járásbíróságokkal egyszintre emelt közjegyzők – határozataival szemben a fellebbviteli bíróságként a területileg illetékes Törvényszékeket jelöli ki.

⁷ CKOT2019.04.16:30.

⁸ CKOT2019.04.16:31.

⁹ CKOT2019.04.16:37. Van-e helye fellebbezésnek a végrehajtási lap visszavonására vagy végrehajtási záradék törlésére irányuló kérelmet elutasító végzéssel szemben?

FELLEBBEZÉS A VÉGREHAJTÁS ELRENDELÉSÉVEL KAPCSOLATBAN

A jogalkotó két főbb csoportot is meghatározott az elrendelés során fellebbezhető bírósági végzésekkel kapcsolatban. Az első kategória, amikor a bíróság a végrehajtási eljárást végzéssel rendelte el, ilyen végzés lehet a közvetlen bírósági letiltó végzés (Vht. 24. §); közvetlen bírósági felhívás (Vht. 28. §); Átutalási végzés (Vht. 80. §); Biztosítási intézkedés (Vht. 190. §); Bűnügyi zárlat (Vht. 202. §); Az önkényesen elfoglalt lakás kiürítésére vonatkozó határozat (Vht. 183/A–183/C. §).¹⁰ A második kategória pedig a kérelemtől eltérő kiállítás esetén hozott végzés jogorvoslati lehetőségét jelöli meg.

Ezen végzések ellen előterjesztett fellebbezéseknek nincs halasztó hatálya a végrehajtási eljárások foganatosítására, a lefoglalt dolgok értékesítése iránt intézkedni a jogszabály eltérő rendelkezése hiányában intézkedni nem lehet, és a végrehajtás során befolyt összegeket sem lehet kifizetni a jogosult részére. A végrehajtó köteles „...a kifizetéseket attól az időponttól számított 15 napon belül teljesíteni, amikor a kifizetés előfeltételei biztosítottak (pl. a jogorvoslatot elbírálták).”¹¹

A fellebbezés lehetősége fő szabály szerint mindkét felet, tehát az adóst és a végrehajtást kérőt egyaránt megilleti, azonban a Vht. 213. § (3) bekezdése alapján a végrehajtható okirat kiállítását megtagadó végzés ellen csak a végrehajtást kérő fellebbezhet.¹² A példának okáért jogszabályba ütköző végrehajtási lap kiállítása iránti kérelmet a bíróság végzésében megtagadja, a végzést kizárólag a végrehajtást kérő részére kell kézbesíteni. Mivel a jogalkotó törvényi erőre emeli, azt a tényt, hogy adósnak semmilyen jogi érdeke nem fűződik ezeknek a végzéseknek a jogorvoslati jogához.

ÖSSZEGZÉS

Az előadásomhoz képest a tanulmánykötetben megjelenő jelen írásban az elrendeléssel és az egyéb speciális esetekkel, mint az ügyészi jogorvoslatok leírására kívántam szorítkozni a terjedelemre tekintettel. A bevezetésben is említett Civilisztikai Kollégiumvezetők Országos Értekezletén elfogadott álláspontok ugyan nem bírnak kötőerővel a jogalkalmazók szempontjából azonban erős támaszként használhatóak a gyakorlat során. A megemlített jogorvoslatok rendszere sokrétű, azonban sem az adósok sem az adósi jogi képviselők széles körei által sem ismertek, jelen rövid előadással is az egyes jogorvoslatok ismertetésére törekedtem. A PhD értekezésemben pedig szélesebb körben vizsgálok meg az ingatlan végrehajtással szemben támasztható jogorvoslatok szabályait. Ezenfelül a Pp. szabályai között még mindig találhatunk végrehajtási pereket, amelyek megindítására – bizonyos tényállások mellett - lehetősége van azoknak, akiknek jogai a nem peres eljárás során – nem orvosolható - csorbát szenvedtek.

¹⁰ Kiss-Kondás Eszter: Jogorvoslatok. In Wopera Zsuzsa- Gyovai Márk (szerk.): Kézikönyv a bírósági végrehajtás foganatosításához. Wolters Kluwer, Budapest, 2016., 328. o.

¹¹ 1/2002. (I. 17.) IM rendelet a bírósági végrehajtási ügyvitelről és pénzkezelésről 47. §

¹² Kiss-Kondás Eszter: Jogorvoslatok. In Wopera Zsuzsa- Gyovai Márk (szerk.): Kézikönyv a bírósági végrehajtás foganatosításához. Wolters Kluwer, Budapest, 2016., 329. o.

**AZ ÁLLAMOK ÚJ TÍPUSÚ KIHÍVÁSAI A KIBERTÉR FELŐL ÉRKEZŐ
FENYEGETÉSEK FORMÁJÁBAN:
a lehetséges válaszlépések nemzetközi jogi megítélése,
a szükséges védekezési képességek kialakítása és működtetése Magyarországon**

*Legárd Ildikó**

II.évfolyamos PhD hallgató

Nemzeti Közsolgálati Egyetem, Közigazgatás-tudományi Doktori Iskola

BEVEZETÉS

Az utóbbi évtizedekben bekövetkező technikai és technológiai fejlődés, az internet térhódítása, a digitalizáció és a globalizáció hatására életünk valamennyi területét behálózzák az információs technológiákra épülő infrastruktúrák, melyek alkalmazása nélkül elképzelhetetlen lenne többek között a gazdasági élet, a közigazgatás, a honvédelem, de a telekommunikáció, a közlekedés, vagy a közműszolgáltatások működése is. A változások következtében a döntően elektronikus információs rendszerekben tárolt adatok és információk váltak a legértékesebb tényezővé, melyek megszerzéséért kíméletlen harc indult el különböző frontokon. Az információs társadalom kialakulásával a globális információs térben összehangolt információs műveletek kezdődtek meg, melynek következtében a hadszíntér hagyományos fizikai dimenziói kiegészültek egy virtuális dimenzióval, az úgynevezett információs hadszíntérrel.¹ Kialakult az ellenségesség és a hadviselés új, korszerű, az információs rendszerekre fenyegetést jelentő formája, az információs, azaz negyedik generációs hadviselés, melynek egyik legfontosabb színtere az egyre nagyobb stratégiai jelentőséggel bíró kibertér lett.²

A kibertérben végrehajtott támadások azonban a hagyományos hadviseléstől eltérő jellemzőkkel bírnak: a háború és béke határa elmosódik, nincs jól elkülöníthető harctér, hadüzenet, előzetes jelzés. A támadásokat a meglepetésszerűség jellemzi, a katonák és civilek közti határ, megkülönböztetés eltűnik, a hadviselő felek között állami és nem állami szereplőket is megtalálhatunk, de jellemző az „arctalan ellenség” képe is. Bárki célponttá válhat, állam, társadalom és az egyén egyaránt.³

A kibertér felől érkező egyes fenyegetés típusok eltérő jellemzőkkel bírnak. Míg a kiberbűnözés általában a hagyományos szervezett bűnözői csoportokhoz köthető, és bűncselekményeiket informatikai eszközök alkalmazásával követik el, addig a kiberterrorizmusért, valamint a hacktivizmusért kisebb, decentralizált elkövetői csoportok a felelősek, és maga a cselekmény szorosan kapcsolódik a csoport által képviselt ideológiához és annak tömegekhez történő továbbításához. A kiberkémkedés az elektronikus információs rendszerekben tárolt adatok, információk megszerzésére irányul, jellemzően államok és nagyvállalatok tevékenységi körébe tartozik. A kiberhadviselés államok közötti viszonyrendszerben jelenik meg, melynek célja egy másik állam elektronikus információs rendszereinek befolyásolása informatikai eszközök segítségével.⁴

* Témavezetők: Dr. habil. Budai Balázs Benjámin egyetemi docens és Dr. Krasznay Csaba egyetemi docens

¹ Haig Zsolt - Kovács László (2008): Fenyegetések a cybertérből, Nemzet és Biztonság: Biztonságpolitikai szemle 1:(5), 61.

² Haig Zsolt (2018): Információs műveletek a kibertérben, Budapest: Dialóg Campus Kiadó, 172.

³ Farkas Ádám (2018): Gondolatok a 21. századi biztonságról, államról, védelemről. In: Hadtudomány. 2018. évi elektronikus lapszám, 241-256.; Cs. Kiss Lajos (2020): Totális állam és jogállam: mítosz és elmélet. In: Cs. Kiss Lajos (szerk.): A politikai korrektség ellen – Carl Schmitt recepció a társadalomtudományokban. Kézirat. Budapest. 451-505.

⁴ Krasznay Csaba (2012): A polgárok védelme egy kiberkonfliktusban. In: Hadmérnök- 7. évfolyam, 4. szám., 143-144.

Napjainkban tehát az államoknak a kibertér felől számos fenyegetéssel kell szembe nézniük, melyek kiindulópontjai egyaránt lehetnek a virtuális tér állami (pl. külföldi kormányok támogatta szervezetek, külföldi titkosszolgálatok) vagy nem állami szereplői (pl. ipari kémek, rosszindulatú hackerek, terrorista szervezetek, hacktivistá csoportok, szervezett kiberbűnözői csoportok, vagy akár elbocsátott alkalmazottak).⁵

ÁLLAMOK ELLEN INDÍTOTT ELSŐ KIBERTÁMADÁSOK, NEMZETKÖZI (NATO, EU) REAKCIÓK

1999-ben a NATO szerbiai bombázásaira válaszul szerb hackerek megtámadták a NATO parancsnokság szervereit, és néhányat DDoS (Distributed Denial of Service)⁶ módszerrel tettek átmenetileg elérhetetlenné, valamint feltörték számos weboldalt és propaganda céllal üzeneteket helyeztek el rajtuk.

Az első, kifejezetten állam ellen indított kibertámadást 2007-ben, Észtországgal szemben követték el, a tallini szovjet hősi emlékmű eltávolítása és az azt követő zavargások után pár nappal. A túlterheléses (DDoS) támadásokat minisztériumok, kormányhivatalok, a parlament, illetve telefontársaságok, bankok és médiacégek szerverei, tehát az ország elsősorban kritikus infrastruktúrái⁷ ellen követték el. Az ország adatforgalmát irányító kulcsfontosságú szerverek naponta omlottak össze, sok állami intézmény hálózatát kénytelenek voltak ideiglenesen leválasztani az internetről. Az elektronikus banki forgalom és kereskedelem részint megszűnt, részint erősen akadozott. Az akció Észtországot, és a NATO-t is felkészületlenül érte.⁸

A 2008 augusztusában kitört orosz-grúz háborúnak is volt kiber aspektusa. A hosszú évek óta tartó grúz-oszét és a grúz-abház konfliktust a grúz elnök 2008. augusztus 8-án katonai úton próbálta megoldani az említett területek megtámadásával, melyre válaszul Oroszország fegyveres válaszcsepásokat indított, mellyel egy időben megindult Grúzia ellen egy kiberhadjárat is. Az internet-forgalmat Oroszország az ellenőrzése alá vonta, az ország kormányzati weboldalait kívülről megbénították, illetve tartalmukat kicserélték. Az orosz földről érkezett hackerek Mihail Szakasvili elnök portréját is manipulálták. Az államfő képére Hitler-bajuszt rajzoltak, és egy sor olyan képet tettek ki róla az oldalra, ahol a német diktátor pózaiban ábrázolták, vagy a történelem nagy gonosztevői közé kopírozták be az arcát. A megtámadott oldalak között volt az elnök saját weblapja mellett a grúz külügy- és hadügyminisztérium is. Emellett, olyan dezinformációs céllal létrehozott weboldalak is megjelentek a világhálón, melyek az ország lejáratására irányultak.⁹

2010-ben Irán ellen indult támadás, melynek során a Natanzban található urándúsító ellen bevetették a Stuxnet elnevezésű rosszindulatú kódot, mellyel az urándúsító centrifugákat

⁵ Kovács László (2018): A kibertér védelme, Budapest: Dialóg Campus Kiadó, 171.

⁶ DDoS: Elosztott szolgáltatás-megtagadással járó támadás. Egy számítógép-hálózati szolgáltatás teljes vagy részleges megbénítása, helyes működési módjától való eltérítése ártó, támadó szándékkal, elosztottan, több forrásból (Haig – Kovács, 2008, 66.).

⁷ Hazánkban a kritikus infrastruktúrák védelmével kapcsolatos előírásokról a létfontosságú rendszerek és létesítmények azonosításáról, kijelöléséről és védelméről szóló 2012. évi CLXVI. törvény rendelkezik. Az állami és önkormányzati szervek elektronikus információbiztonságáról szóló 2013. évi L. törvény (továbbiakban: Ibtv.) 1.§ (1) 33. pontja meghatározása szerint létfontosságú információs rendszerem az európai létfontosságú rendszeremlé és a nemzeti létfontosságú rendszeremlé törvény alapján kijelölt létfontosságú rendszeremlék azon elektronikus információs létesítményei, eszközei vagy szolgáltatásai, amelyek működésképtelenné válása vagy megsemmisülése az európai létfontosságú rendszeremlé és a nemzeti létfontosságú rendszeremlé törvény alapján kijelölt létfontosságú rendszeremléket vagy azok részeit elérhetetlenné tenné, vagy működőképességüket jelentősen csökkentené.

⁸ Kovács László – Krasznay Csaba (2010): Digitális Mohács. In: Nemzet és Biztonság: Biztonságpolitikai szemle. 2010: (1), 45.

⁹ Berki Gábor (2013): A kibertéri konfliktusok változásai. In: Hadmérnök. VIII. Évfolyam 1. szám, 175-176.

akarták észrevétlenül tönkretenni és a dúsitási folyamatot megzavarni. Ezt a célt a Stuxnet sikeresen el is érte, hisz legalább 1000 centrifugát tett használhatatlanná, és mértékadó vélekedések szerint legalább két évvel vetette vissza az iráni atomprogramot.¹⁰

Az államok ellen tapasztalt új típusú támadások hatására a NATO 2014-ben a kollektív védelem alapvető részévé nyilvánította a kibervédelmet, majd 2016-ban a varsói csúcson az állam- és kormányfők új műveleti környezetként ismerték el a kibertert, „amelyben a NATO-nak olyan hatékonyan kell megvédenie magát, mint a levegőben, a szárazföldön és a tengeren”.¹¹ Többek között kinyilvánították azt is, hogy a számítógépes támadások veszélyt jelentenek a Szövetség biztonságára, amire ugyanolyan hatásuk lehet, mint a hagyományos fegyvereknek.¹²

Az Európai Parlament, a Tanács, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság és a Régiók Bizottsága 2013 februárjában közzétette közös közleményét „Az Európai Unió kiberbiztonsági stratégiája: Nyílt, megbízható és biztonságos kibertér” címmel.¹³ A kiberbiztonsági stratégia célja a szabad és biztonságos internetes környezet biztosítása az Európai Unióban, melynek érdekében öt konkrét stratégiai prioritást és intézkedést fogalmaz meg úgy, mint a kibertérből érkező fenyegetésekkel és támadásokkal szembeni hatékonyabb fellépés és védekezés, az elkövetett kiberbűncselekmények számának csökkentése, a közös kibervédelmi politika kidolgozása, a kiberbiztonsághoz szükséges ipari és technológiai erőforrások előteremtése és a közös fellépés erősítése.

Az EU 2016-ban fogadta el a hálózati és információs rendszerek biztonságáról szóló, röviden NIS irányelvet (Directive on security of network and information systems)¹⁴, mely az első közösségi szintű szabályozás az információbiztonság területén, és kötelezően határoz meg szabályokat és kötelező együttműködést ír elő egyes intézmények számára.

A Tanács 2019. április 9-én elfogadta azt a kiberbiztonsági jogszabályként is ismert rendeletet, amely lehetővé teszi az EU számára, hogy célzott korlátozó intézkedéseket vezessen be az olyan kibertámadásoktól való elrettentés és az azokra való reagálás érdekében, amelyek külső fenyegetést jelentenek az EU vagy annak tagállamai számára.¹⁵

AZ ÁLLAMOK KIBERMŰVELETEKKEL KAPCSOLATOS KÉPESSÉGEINEK KIALAKÍTÁSA

A növekvő számú kibertámadás nyomán egyre több állam ismeri fel, hogy az új típusú biztonsági kihívásokkal szembeni védelmet új alapokra szükséges helyezni, melynek keretében nélkülözhetetlen a támadások és fenyegetések elleni védelmi és támadási képességek, kapacitások fejlesztése, speciális felkészültség biztosítása, a védelem hagyományos szerveinek (honvédség, rendőrség és nemzetbiztonsági szolgálatok) együttműködése, valamint az állami nem fegyveres erők és civil szereplők műveletekbe történő bevonása.

¹⁰ Berki (2013), 176-178.

¹¹ Berki Gábor (2016): Kiberháborúk, kiberkonfliktusok, In: Pintér István (szerk.): A virtuális tér geopolitikája. Geopolitikai Tanács Közhasznú Alapítvány, Műhelymunkák, Budapest, 273.

¹² Simon László – Dr. Magyar Sándor (2017): A terrorizmus és indirekt hatása a kibertérből In: Nemzetbiztonsági Szemle. MMXVII/III, 92.

¹³ Az Európai Unió kiberbiztonsági stratégiája: Nyílt, megbízható és biztonságos kibertér; <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX%3A52013JC0001> (Letöltve: 2020.11.24.)

¹⁴ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/1148 irányelve (2016. július 6.) a hálózati és információs rendszerek biztonságának az egész Unióban egységesen magas szintjét biztosító intézkedésekről <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016L1148&from=ES> (Letöltve: 2020.11.24.)

¹⁵ <https://www.consilium.europa.eu/hu/press/press-releases/2019/05/17/cyber-attacks-council-is-now-able-to-impose-sanctions/> (Letöltve: 2020.11.24.)

A kibertérben végrehajtható műveletek tekintetében jól elkülöníthető három terület: a kiber információszerzés, a kibertámadás és a kibervédelem. A kiber információszerzés nem minősül fegyveres támadásnak, célja valamely adatbázisban tárolt adat vagy információ megszerzése.

A kibertámadás eszközeit tekintve lehet fegyveres vagy nem fegyveres támadás, célja pedig igen sokrétű lehet, például tisztán haszonszerzés, vagy az adatok, információk hozzáféréseinek megakadályozása, de az elektronikus információs rendszerek elpusztítására, megzavarására is irányulhat a cselekmény.¹⁶ A kibervédelem célja, hogy megvédje a saját információkat, illetve fenntartsa az információkhoz való hozzáférést, továbbá elősegítse az információs rendszerek hatékony használatát.¹⁷ A kibervédelem passzív eszközei tekintetében a védelmi eljárások a fizikai rétegben (pl. lehallgatás, zavarás elleni védelem, behatolás detektálás), a logikai rétegben (pl. tűzfalak; vírusirtók; a hozzáférés szabályozás), valamint a kiberszemélyiség rétegben (biztonságtudatosság növelése) valósulnak meg.¹⁸ Ezek az eszközök bármikor, még természetesen nem fegyveres támadás esetén is alkalmazhatóak, azonban az aktív eszközök használatára, mint a megelőző támadás, ellentámadás vagy az aktív megtévesztés, csak és kizárólag fegyveres támadás esetén kerülhet sor, amennyiben a megtámadott felet illeti az ENSZ Alapokmány 51. cikk szerint az önvédelem joga.¹⁹

Ez utóbbi, tehát az önvédelmi jog gyakorlása megítélésében a nehézséget az okozza, hogy a „fegyveres támadás” fogalmát sem az Alapokmány, sem későbbi dokumentumok nem határozzák meg.²⁰ A nemzetközi szokásjog alapján azonban a „fegyveres támadás” minősítéshez két feltételnek kell teljesülnie: 1) a cselekménynek el kell érnie egy rendkívüli súlyt vagy intenzitást; valamint 2) a támadást elkövető személyek cselekménye valamely másik államnak betudhatónak kell lennie.²¹ Az első feltétel megítélése a megtámadott állam szubjektív értékítéletén és így döntésén múlik, azonban az államnak betudhatóság második feltétele, tehát a kibertámadó kiléte nehezen bizonyítható, még akkor is, ha valószínűsíthetően valamely állam áll a támadás mögött. A kibertámadások hátterében legtöbbször feltételezett elkövetőként megjelölt Egyesült Államok, Izrael, Oroszország, Kína vagy Észak-Korea sosem ismerte el egyik esetben sem érintettségét és minden kétséget kizáró bizonyítékot sem lehetett felmutatni velük szemben. Nem véletlen, hogy jelenlegi ismereteink alapján a kibertérben eddig „csak” támadó műveletek fordultak elő, vagyis a támadáshoz mérhető ellentámadás a megtámadott fél részéről nem történt.²²

KIBERVÉDELMI SZERVEZETRENDSZER MAGYARORSZÁGON

A „civil kibertér” védelmét, valamint a kormányzati rendszerekkel kapcsolatos incidenskezelési feladatokat és sérülékenységvizsgálatokat a Belügyminisztérium alá tartozó Nemzetbiztonsági Szakszolgálaton belül létrehozott Nemzeti Kibervédelmi Intézet látja el a Nemzeti Elektronikus Információbiztonsági Hatóság (NEIH), valamint a Kormányzati Eseménykezelő Központ (GovCERT) útján.²³ A kritikus infrastruktúrák, azaz a törvényben nevesített létfontosságú rendszereket és létesítményeket érintő biztonsági események kezelését

¹⁶ Kelemen Roland – Pataki Márta (2015): A kibertámadások nemzetközi jogi értékelése. In: Katonai Jogi és Hadijogi Szemle. 2015/1. szám, 74-76.

¹⁷ Bányász Péter (2017): A közösségi média, mint az információs hadszíntér speciális tartománya. In: Hadmérnök. XII. Évfolyam „KÖFOP” szám, 115.

¹⁸ Haig Zsolt (2018): Információs műveletek a kibertérben, Budapest: Dialóg Campus Kiadó, 233.

¹⁹ Kelemen–Pataki (2015), 76.

²⁰ Kelemen–Pataki (2015), 66-67.

²¹ Sulyok Gábor (2005): A terrorcselekmény elkövetéséhez használt polgári légi jármű lelövésének nemzetközi jogi és alkotmányjogi megítélése. In: Fundamentum. 2005/3, 34; Kelemen–Pataki (2015), 68.

²² Kralovánszky Kristóf (2019): A kibertér fejlődése. In: Hadmérnök. 14. évfolyam 4. szám, 200.

²³ <https://honvedelem.hu/hirek/hazai-hirek/egy-korszeru-harckocsi-is-szamitogep-halozat-csak-70-tonna-vasveszi-korul.html> (Letöltve: 2020.11.15.)

az Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóságnál működő Létfontosságú Rendszerek és Létesítmények Informatikai Biztonsági Eseménykezelő Központja (LRLIBEK) végzi.²⁴

Emellett, bizonyos speciális rendszerek védelmére ágazati eseménykezelő központok jöttek létre. A honvédelmi célú elektronikus információs rendszereket érintő biztonsági események és fenyegetések kezelését a Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat keretein belül működő Honvédelmi Ágazati Elektronikus Információbiztonsági Eseménykezelő Központ (HÁEIBEK), míg a polgári hírszerzés informatikai rendszereinek és a nemzetbiztonsági műveleti hálózat védelmét az Információs Hivatal Eseménykezelő Központja (IntCERT) látja el.²⁵

Nem kormányzati rendszereket, hanem egy-egy sajátos ágazat szereplőit védi például a HunCERT, mely az MTA SZTAKI (Számítástechnikai és Automatizálási Kutatóintézet) keretein belül jött létre és az Internet Szolgáltatók Tanácsa tagszervezeti incidenseit kezeli, míg a KIFÜ (Kormányzati Informatikai Fejlesztési Ügynökség) önálló számítógép-biztonsági incidenskezelő csoportjával (CSIRT) a hazai köznevelés, felsőoktatás, kutatás és közgyűjtemények szolgáltatói eseménykezelését látja el.²⁶

ZÁRSZÓ

Az utóbbi években a kibertér felől érkező fenyegetések és támadások egyre intenzívebbé, kifinomultabbá és gyakoribbá váltak, melyek hatással lehetnek nem csak az állam, hanem a gazdaság működésére is, a társadalom egészére és mindennapi életünkre egyaránt. Az államoknak éppen ezért már nem csak a hadszíntér hagyományos dimenzióiban szükséges megfelelő védelmi és támadási képességeket kialakítaniuk, hanem a virtuális térben is megfelelő kapacitásokkal és szakértelemmel kell rendelkezniük.

A kibertér egy speciális tartománya az információs hadszíntérnek, mely új típusú fenyegetések és komplex kihívások elé állítja az államokat, amelyekre újszerű válaszok és megoldások kidolgozása szükséges. A fenyegetések azonosítása, a megelőzés, elhárítás, vagy semlegesítés érdekében a védelem hagyományos szervei, az állami erőszak monopóliumát biztosító honvédség, rendőrség és nemzetbiztonsági szolgálatok mellett az állami nem fegyveres erők, a civil szereplők bevonására, valamint a lakosság egyéni szerepvállalására, illetve e szervek együttműködésére is szükség van. Csakis e szervek speciális felkészültsége, a köztük megvalósuló megfelelő munkamegosztás biztosíthatja a kihívásokra érdemben reagálni képes komplex védelem megvalósítását, a szükséges kibervédelmi képességek kialakítását.

²⁴ Bányász Péter – Krasznay Csaba (2019): Kiberbiztonsági incidensek a magyar közigazgatásban, In: A jó állam mérhetősége III., Szerk.: Kaiser Tamás, Budapest, 260.

²⁵ Munk Sándor (2018): Kiberbiztonsági eseménykezelő szervezetek rendeltetése, feladatai, Hadmérnök XIII. Évfolyam 3. szám, 434.

²⁶ Munk (2018), 435.

AZ ÖNKORÁNYAZTI FINANSZÍROZÁSI RENDSZER ÁTALAKULÁSA A RENDSZERVÁLTÁSTÓL NAPJAINKIG

*Lengyelne Bús Zita**

IV. évfolyamos PhD hallgató

Miskolci Egyetem, Deák Ferenc Állam-és Jogtudományi Doktori Iskola

BEVEZETÉS

Az 1990-es évek eleje Magyarországon rendszerváltást eredményező korszaknak tekinthető mind politikai, társadalmi, gazdasági és közigazgatási szempontból. Közigazgatási értelemben azért volt rendszerváltás, mert a korábbi tanács rendszert felváltotta a mai önkormányzati rendszer és elsődlegesen megszületett a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (Ötv.). Majd 2013. január 1.-től hatályba lépett a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (Mötv.).

AZ ÖNKORMÁNYZATI GAZDÁLKODÁS A RENDSZERVÁLTÁSTÓL NAPJAINKIG

Az önkormányzatok autonómiájának elengedhetetlen és legfontosabb feltétele az önkormányzatok gazdasági önállósága, mely csak törvények által korlátozható. Az önkormányzatiság tehát magában foglalja a gazdasági önállóságot. Ugyanakkor az önkormányzatok költségvetése az államháztartás szerves részét képezik, ahhoz teljes pénzforgalmukkal kötődnek. Az önkormányzatok többsége elsődlegesen állami támogatásokból él, melyek nagy mértékben függenek a mindig aktuális politikai, gazdaságpolitikai, ciklusonkénti és költségvetési évenkénti változások bizonytalanságaitól.

Az autonómiát jobban szolgáló saját bevételeknek ugyanakkor gátat szab az adóztatás jogának kormányzati szintek közötti egyenlőtlensége, a kiszabható helyi adók által eredményezett egyenlőtlenség (a helyi iparüzési adó-bevételek) és a települések közötti adóverseny, az adóalanyok alacsony helyi adófizetési képessége, illetőleg hajlandósága.

A magyar rendszer eredetileg a liberális modellre emlékeztető jegyeket mutatott, de egyre inkább paternalistává vált. Az eredeti modell liberális jellegét a szabadon felhasználható, kezdetben a normatív támogatások, az önkormányzati vagyonyjuttatásból származó bevételi lehetőségek, az adóátengedés nagyvonalú jellege és a helyi adókiivetés széles lehetősége, valamint a hitelfelvétel teljes szabadsága mutatta. A „magyar modell” az önkormányzati jogokkal a településeket ruházta fel, ezzel a korábbi tanácsi rendszerhez képest majdnem megkétszereződött a szubnacionális szereplők száma.

A „magyar modell” változásának a finanszírozási rendszer szempontjából, négy mérföldkövét különböztetjük meg:¹

Az első az 1995-96-os költségvetési kiigazításokhoz kötődik. Kísérlet történt a költségvetési korlát keményítésére, áttértek a nettó finanszírozásra, növekedtek a támogatási jogcímek az ágazati törvények létrehozásával a minisztériumok nyomására.

A második szakasz az 1999 utáni időszak, a támogatási jogcímek nem nőnek, megjelenik az adóerőképességen alapuló kiegyenlítési rendszer. A kiegyenlítés ezen rendszere szándékosan keverte a kiegyenlítést és a feladat ellátáshoz történő hozzájárulást, a rendszer évről évre történő

* Témavezető: Dr. Koncz Ibolya Katalin egyetemi docens

¹ Vigvári András: Önkormányzati pénzügyek, Hazai kihívások és nemzetközi példák. Tanulmány Budapest: ÁSZ Kutató Intézete, 2011. december, letöltés dátuma: 2020. december 7. <https://www.asz.hu/storage/files/files/Szakmai%20kutat%C3%A1s/2011/t348.pdf?download=true>

változtatása, bonyolultsága és átláthatatlansága értelemszerűen a fiskális kormányzatot és az „erős” ágazati minisztériumokat hozta helyzetbe. A paternalizmus további jele volt, hogy az eredetileg kivételesként alkalmazott ÖNHIKI szerepének növekedése és az ún. működésképtelen önkormányzatok támogatásának bevezetése. Mindkét támogatás diszkrecionális jellegű. Míg azonban az ÖNHIKI folyósításának feltételei fokozatosan szigorodtak, addig a működésképtelen önkormányzatok támogatásánál a diszkrecionális jelleg erősödött.

A harmadik mérföldkő, az EU-s csatlakozás időszaka. Ezt közvetlenül megelőzte a „jóléti rendszerváltás”, amelynek terheit döntően az önkormányzatok viselték. A folyó támogatások jogcímeinek száma ismét jelentősen növekedik, változik a beruházás támogatás rendszere és az EU versenyjog korlátot szab a helyi adóversenynek. Az Unióhoz történő csatlakozással az állam vállalta a költségvetési fegyelem maastrichti kritériumok szerinti betartását, miközben a gazdasági felzárkózást elősegíteni hivatott strukturális és kohéziós támogatások fogadására az önkormányzati rendszer nem volt felkészülve. Az ország infrastrukturális helyzetének javítása, beleértve az elhasználandó vonalas infrastruktúrák felújítását is, jelentős önkormányzati beruházási aktivitást igényelne.

A negyedik mérföldkő az országra 2006 után nehezedett kiigazítási kényszer hatásaihoz kapcsolható. Az önkormányzati rendszerből 1995 óta folyamatosan zajló forráskivonás a 2006-os konvergencia programmal új szakaszához érkezett. Ekkor került sor a korábbi költségvetési politika korrekciójára. A stabilizáció fő terhét az önkormányzatok viselték. Az egészségügyi szektorból történt forráskivonás döntően a kórházat fenntartó önkormányzatok körét súlyosan érintette. Ha ehhez hozzátesszük, hogy ezek a visszafogások beépültek a későbbi évek forrásszabályozási rendszerébe, akkor látható, hogy az 1990-ben bevezetett pénzügyi modell végleges megroppanása ebben az időszakban következett be. A megszorításokra az önkormányzati szektor jelentős idegen forrás bevonással, zártkörű, zömmel devizában denominált kötvénykibocsátással reagált. Megkezdődött a magyar önkormányzatok atipikus eladósodása és az 1990-es évek elején kialakult önkormányzati pénzügyi rendszer teljes szétesése. E kibocsátások lényegében az érintett önkormányzatok és a szervező és egyben hitelező bankok morális kockázatvállalása volt a központi kormányzat, végső soron az adófizetők összessége rovására. A kötvény, mint instrumentum az önkormányzatok számára több szempontból is alkalmasnak bizonyult e helyzet tüneti kezelésére. A kötvényből befolyt források szabad felhasználása, a törlesztésre adott türelmi idő, lehetővé tette a helyi forráshiányból és a fenntarthatatlan és helyenként szükségtelen kapacitások létesítéséből fakadó folyó deficitek láthatatlanná tételét és hosszú időre történő kitolását. A bevont pénzek egy részét a hitelt felvevő önkormányzatok tartalékolták, és pénzügyi műveletekkel (e pénz „forgatásával”) a deviza és forint kamatok különbözete miatt jelentős átmeneti kamatbevételt biztosított az adós önkormányzatoknak. A források egy másik része az önkormányzatok EU-s pályázatainak önrészét volt hivatott biztosítani. A hosszú futamidő és a denomináció miatt azonban ezen önrészek és maguknak a megvalósult projektek kockázataival a döntéshozók nem számoltak.

Az Möt. több ponton korrigálja az elmúlt húsz esztendőben érvényes szabályozást. A törvény differenciált feladattelepítést tartalmaz. Ezen belül az önkormányzatok feladat ellátási felelőssége a klasszikus helyi közszolgáltatásokra redukálódik. A leglényegesebb változás, hogy közigazgatási feladatok többsége a dekoncentrált kormányzati szervekhez kerül, a közoktatás és az egészségügyi ellátás nagy része a központi kormány feladata lesz. Új elemnek tekinthető a helyi gazdaságfejlesztéssel és szervezéssel kapcsolatos feladatok kiemelése és a területfejlesztés (megyei) önkormányzati feladattá tétele.

Az 1990-es években bevezetett magyar helyi önkormányzati finanszírozási rendszer a forrásszabályozás elveire épült (Horváth et al. 2014).² Az 1990 és 2010 között működött önkormányzati finanszírozás négy alapvető bevételi forrásra épült: a saját bevételekre, a megosztott adókra, az állami hozzájárulásokra és a hitelbevételekre. A két évtized alatt a forrásszabályozási rendszerben a saját bevételek aránya növekedett, míg az állami támogatások súlya csökkent. Ez utóbbit egy ideig a megosztott bevételek növekedése ellensúlyozta, és így a központilag szabályozott bevételek jelentősége nem csökkent. A hitelezés különböző formáinak általában nem volt nagy jelentősége a helyi költségvetésben (Balás–Hegedüs 2004). Ennek példája a magyar központi költségvetésben elszaporodó egyedi támogatási előirányzatok, amelyeket különböző települési működési és fejlesztési feladatokra osztanak el kormánydöntés alapján. A 2013. évi költségvetési beszámoló szerint már százas nagyságrendű az így egyedi döntés alapján támogatott települési önkormányzatok száma.

A magyar helyi adóbevételek 80 százaléka azonban a választók számára közvetlenül nem érzékelhető helyi iparüzési adóból származik. Ennek így a helyi vezetés számára politikai kockázata nincs, és az elszámoltathatóságra gyakorolt hatása minimális. A helyi önkormányzatok többsége alig élt a lakosságra kivetett helyi adók lehetőségével. Ha a választójoggal rendelkező lakosságtól származó adóbevételekből finanszírozott feladatok (pl. beruházások) politikai előnyei kisebbek, mint a bevezetésükkel járó politikai kockázatok, akkor a helyi önkormányzás sikere a központi források megszerzésének hatékonyságán múlik. Az elaprózott településhálózat, valamint a nagyon eltérő helyi önkormányzati saját és megosztott bevételi lehetőségek miatt a finanszírozás kulcseleme a pénzügyi kiegyenlítési rendszer volt. Amikor a települési önkormányzatok mindegyike olyan költséges kötelező szolgáltatásokért felelős, mint a közoktatás vagy a szociális ellátás, akkor a minimális költségvetési feltételeket csak állami támogatásokkal lehet biztosítani. Ezért a helyi önkormányzati finanszírozási rendszer jellegét alapvetően nem a támogatások mértéke, hanem az elosztás módszere határozza meg. Részben a kiegyenlítési célt szolgálta a személyi jövedelemadó egy részének a személyi jövedelemadó és a helyi iparüzési különbségei (a települési adóerő-képesség) alapján visszaosztott része, valamint az egyedi kiegészítő támogatások rendszere (a költségvetésben az önhibájukon kívül hátrányos helyzetű önkormányzatoknak nyújtott egyedi mérlegelésű támogatás bevezetése).

Az önkormányzati források elosztása a költségvetési tervezés során két lépésben történik. Először a rendelkezésre álló előirányzatok megosztására kerül sor a központi és a helyi önkormányzati költségvetés között. Ezt követi második lépésben az önkormányzatok közötti forráselosztás. A forrásszabályozás rendszerében a helyi adók megállapítása, a személyi jövedelemadó megosztásának rendje, illetve az állami hozzájárulások, költségvetési támogatások elosztási szabálya a meghatározó. Az önkormányzatok mindig is elégedetlenek voltak a források megosztásának rendszerével. Nem fogadták el, hogy minden költségvetési elosztási rendszer szerves eleme a központi költségvetési lehetőségek és a helyi igények eltérése. Abba az illúzióba estek, hogy a „törvényben előírt” feladataik költségeinek fedezetét a központi kormányzattól követelve pozícióik javulnak anélkül, hogy szükség lenne a helyi szintű, sokszor konfliktussal járó döntésekre (a felesleges szolgáltatások szűkítésére, helyi adóbevételek növelésére). Abban bíztak, hogy a két finanszírozási logika együttes alkalmazásával jobb pozíciókat tudnak kiharcolni a költségvetési források elosztása során. Valójában tehát a helyben kötelezően ellátott alapfeladatok (közoktatás, szociális ellátás, igazgatás stb.) állami támogatásának növelését remélték az új szabályozással bevezetett feladatfinanszírozástól. 2010 után a korábbi fokozatos korrekciókkal fenntartott, belső alkalmazkodási tanulási képességekre épülő finanszírozási rendszerben két alapvető változás

² Horváth –Péteri–Vécsei i.m. 126. letöltés dátuma: 2020. december 11.
<https://core.ac.uk/download/pdf/42928409.pdf>

következett be.³ Egyrészt kikerült a helyi feladatok közül a tanári bérek, a kisebb iskolák fenntartásának, az egészségügyi és a szociális ellátás jelentős részének, valamint az átadott igazgatási feladatok finanszírozásának kötelezettsége. Másrészt átalakult az állami támogatási és az adóbevétel-megosztási rendszer, mert a kiadásokat tekintve egynegyedével kisebb helyi önkormányzati feladatok már más módon is finanszírozhatóak voltak. A most már csak az egyharmadával kisebb helyi önkormányzati feladatokhoz kevesebb állami támogatásra volt szükség. Módosultak az állami hozzájárulások céljai is, hiszen csökkent a mindenkinek egyformán járó szolgáltatások (pl. közoktatás) finanszírozási kötelezettsége. Megszűntek a megosztott bevételek is, ami különösen nagy veszteség volt, mert a még helyben maradó 8 százaléknyi szja-bevétel a városokban vagy a bejárókat kibocsátó településeken jelentős forrás volt. Még mielőtt a finanszírozás új szabályait kidolgozták volna, az új önkormányzati törvénybe csodafegyverként bekerült a feladatfinanszírozás követelménye. A feladatfinanszírozás politikai jelszava mögött soha nem volt egyértelműen kidolgozott pénzügyi mechanizmus. A fogalom arra utalt, hogy minden helyi önkormányzat megkapja a tényleges költségeit fedező állami támogatást. Ma a gyakorlatban valójában azonban ez csak annyit jelent, hogy néhány kisebb jelentőségű településüzemeltetési szolgáltatás esetében az adott településtípusra számított átlagkiadás alapján határozzák meg az állami hozzájárulás összegét. Más szolgáltatások esetében (óvodai ellátás, igazgatás) pedig az éves költségvetési törvények a korábbi normatív támogatások vetítési alapjának módosításával korlátozzák a kiadásait. Ezzel annak a helyi önkormányzati elvárásnak, hogy a központi költségvetés a feladatok tényleges költségeit finanszírozni fogja, most sem tudott a támogatási rendszer megfelelni. A feladatfinanszírozás ilyenfajta ígérete egyébként sem volt megvalósítható, és költségvetési szabályozási szempontból nem is lett volna hatékony megoldás. A részlegesen bevezetett átlagköltséghez igazodó támogatás pedig túlságosan tág települési csoportokra épül, így nem képes a települési különbségeket követni, tehát a finanszírozási gyakorlatban újabb problémákat okoz. Mindezekből látható, hogy 2010 után a helyi önkormányzati finanszírozási rendszerben a központi függés erősödött meg. De az önkormányzati szolgáltatások működőképességének megőrzése érdekében a finanszírozási rendszer belső működési szabályait nem lehetett alapvetően átalakítani. Viszont csökkentek az önkormányzati feladatok, és így összességében kisebb lett a helyi pénzügyi mozgástér. Megszűnt az adómegosztás két évtizedes gyakorlata, amivel egy biztos és növekvő bevételi forrás került ki a helyi önkormányzati finanszírozási rendszerből.

ELADÓSODÁS, KONSZOLIDÁCIÓ, HITELENGEDÉLYEZÉS

A helyi autonómia két évtized alatt formálódó rendszerére a legnagyobb csapást az önkormányzati hitelek központi átvállalása jelentette. Ez az államháztartás teljes adósságához képest nem volt nagy, viszont ijesztő mértékű volt a helyi eladósodás növekedése a 2006. évi választások után: 2010-re két és félszeresére nőtt a helyi önkormányzati adósságállomány, és ezen belül például a megyéké a tízszeresére ugrott. A hitelállomány kétharmada devizában volt, ami a forint leértékelődése után még tovább növelte a törlesztési terheket.⁴ Az önkormányzatok 2006–2010 közötti eladósodása, majd az ezt követő központi költségvetési adósságátvállalás a puha költségvetési korlát szindrómájának tankönyvi példája.⁵ A folyamat első lépéseként a

³ Péteri G. (2013): Költségvetési és piaci megoldások egyensúlya. Területi közszolgáltatások pénzügyi szabályozása. In Horváth M. T. (szerk.): Kilengések. Közszolgáltatási változások. Budapest: Dialóg Campus.

⁴ Vígvári András: Önkormányzati pénzügyek, Hazai kihívások és nemzetközi példák. Tanulmány Budapest: ASZ Kutató Intézete, 2011. december, letöltés dátuma: 2020. december 7. <https://www.asz.hu/storage/files/files/Szakmai%20kutat%C3%A1s/2011/t348.pdf?download=true>

⁵ Kornai János: A puha költségvetési korlát. Válogatott művek, 4. kötet. Pozsony: Kalligram Kiadó, 2014. (<http://www.kornai-janos.hu/Kalligram4.html>)

2006. évi választások után az önkormányzati hitelek főleg az ekkor már ellenzéki vezetésű megyék és a megyei jogú városok csoportjában nőttek meg.⁶ A részletesebb adatokból azonban az is látható, hogy 2006–2008 között a hitelfelvétellel és a kötvénykibocsátással együtt nőtt a helyi önkormányzatok betét- és készpénzállománya. Ez azt jelzi, hogy ezek az eladósodó helyi önkormányzatok elsősorban a későbbi fejlesztésekre, EU-támogatások társfinanszírozására tartalékoltak így forrásokat. Az önkormányzati rendszerek elméletének egyik kidolgozója (Musgrave 1959, 1973)⁷ a hitelfelvétel lehetőségét tartotta (a bevételek, kiadások, támogatások mellett) a rendszer alappillérenek. Ha az önkormányzatok önálló banki szereplőktől fejlesztési hiteleket tudnak felvenni, az önmagában jelzi a rendszer stabilitását. Magyarországon az önkormányzati hitelezés lassan indult be, mind az önkormányzatok, mind pedig a bankok óvatosak voltak a hitelfelvételekkel. Korábban inkább a kemény költségvetési korlátot megtestesítő önkormányzati „csődtörvény” (1996) gazdasági logikára építő szabályai, és nem az adminisztratív korlátozás fogta vissza a hitelezést. Valójában azonban az elmúlt két évtizedben alig volt önkormányzati csőd, bár egy-egy előfordult, ami tipikusan nem közszolgáltatási vállalkozásba kezdő kisebb település adósságrendezési eljárása volt. A rendszer tehát működött. A nagyvárosi önkormányzatok többségében egyébként a hiteltörlesztés nem jelentett volna gondot, mert a kiadásaiknak csak néhány százaléka volt az éves hitelvisszafizetési és kamatteher. Ezek a leginkább hitelképes önkormányzatok, amelyek a válságot követően már stabil helyi adóbevételekkel rendelkeztek, és a költséges feladataik egy részét ugyanúgy átadták az államnak, mint a többi települési önkormányzat. Ebben a helyzetben tehát a 2012 után beindított települési önkormányzati adósságkonszolidáció csak az önkormányzati vezetés felelősségérzetét csökkentette. Két évtizednyi viszonylag szigorú adósságrendezési szabályozás után a hitelek elengedése szétzilálta a rendszer alapjait. Az önkormányzati hitelek átvállalásával a kormányzat legitimálta a korábbi felelőtlen helyi döntéseket, és egyúttal természetesnek tekintette, hogy a jövőben központi döntésekkel minden problémát meg lehet majd oldani. Ez nagyobb veszteség volt a helyi autonómia szempontjából, mint amekkorát a központi költségvetés számára a hitelek visszafizetésének többletterhe jelenteni fog. Maga a hitelkonszolidáció 2012–2014 között zajlott le. Ez azt jelentette, hogy a központi költségvetés három lépcsőben átvállalta azokat az önkormányzati hiteleket és kötvény-visszafizetési terheket, amelyek nem az EU-programok társ- vagy előfinanszírozásához kapcsolódtak. Első ütemben a megyei önkormányzatok adósságát rendezték, mert azok főleg a kórházak és a szociális intézmények kiadásai miatt adósdottak el korábban. Majd az ötezer főnél kisebb települések adósságának teljes, míg a többi önkormányzat hiteleinek részleges, 40–70 százalék közötti mértékű átvállalása. A nagyobb önkormányzatok esetében a tervek szerint a fajlagos helyi iparüzésiadó-bevétel alapján határozták volna meg az adósság átvállalásának mértékét: az átlagnál több saját bevétellel rendelkező önkormányzatok esetében csak az adósság 40 százalékát, majd az átlag alattiak esetében sávosan növekvő mértékben az adósság 70 százalékát. Valójában azonban egyedi önkormányzati alkuk folytak, és az adósságkonszolidációra rendelkezésre álló összeget a tárgyalások során egynegyedével megnövelték, így jóval magasabb lett végül az átvállalt törlesztés összege. Az adatokból jól látható, hogy az önkormányzati adósságkonszolidáció második ütemében, amikor a központi kormányzatnak lehetősége volt a hitelátvállalás mértékét mérlegelni, a tervezettnél jóval többet költöttek erre a programra, és főleg a kormánypárti vezetésű önkormányzatok jártak jobban.

Harmadik lépésben 2014 februárjában, két hónappal a parlamenti választások előtt, a központi költségvetés átvállalta a helyi önkormányzati adósság teljes összegét. Annak a

⁶ Magyar Államkincstár adatai alapján egy helyi önkormányzatra jutó adósságállomány 2006 és 2011 közötti időszak alapján.

⁷ Horváth M. Tamás: Urbanizáció- igazgatás és pénzügyi federalizmus, letöltés dátuma: 2020. december 9. <https://core.ac.uk/download/pdf/160912711.pdf>

mintegy 1200 önkormányzatnak pedig, amelynek nem volt adóssága, beígérték egy 50 milliárdos fejlesztési támogatási keretet. Ezzel a fokozatosan csepegtetett adósságkonszolidációs programmal gyakorlatilag a teljes ciklus alatt kézben lehetett tartani az önkormányzatokat. Az elvett és átszervezett helyi szolgáltatások miatti veszteség kompenzációjaként mindig hivatkozni lehetett arra, hogy a központi költségvetés átvállalta az önkormányzati hitelek törlesztését – még akkor is, ha ez elsősorban a megyei jogú városokon segített. A helyi önkormányzati hitelfelvétel – az európai uniós programokhoz kapcsolódó, a likvid és a kis összegű hitelek kivételével – központi engedélyhez kötötté vált. Az általános hitelkorláton túl tehát egyedi minisztériumi jóváhagyás kell bármilyen hitelfelvételhez és kezességvállaláshoz. A döntés elvileg alapvetően azon múlik, hogy a hitel visszafizetését mennyire látják biztosnak, azaz a törvény szövege szerint a „hitel felhasználásának átfogó közgazdasági elemzése a hitel visszafizetése szempontjából megnyugtató eredményre vezet”. Ezt a hitelszerződés tervezetének átvizsgálása alapján döntenek el, de ennél konkrétabb követelmény, hogy az önkormányzatnak valamelyik jelentősebb helyi adót ki kell vetnie. A hitelengedélyezés törvényi szabályozása ellenére az egyedi, politikai megfontolások alapján hozott döntésekre azonban mindig lehetőség lesz.⁸

⁸ Hegedűs József, Péteri Gábor: Közszolgáltatási reformok és a helyi önkormányzatiság, Szociológiai Szemle 2015/2. leöltés dátuma: 2020. december 7. https://szociologia.hu/dynamic/hegedus_jozsef_peteri_gabor.pdf

A KÖZVETLEN ÉS A KÖZVETETT JOGELLENESSÉGRŐL

*dr. Lévai Ildikó**

III. évfolyamos PhD hallgató

Károli Gáspár Református Egyetem, Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola

FOGALOMMEGHATÁROZÁS

A közvetlen jogellenesség alatt értjük azt a jogellenes károkozói magatartást amely ellentétben áll a törvényi tilalommal, pontosabban, ennek szószerinti jelentéstartalmával. Ez lehet valamely aktív (cselekvő) magatartás, vagy akár passzív is, azaz mulasztás. Utóbbi (mulasztásos jogellenesség) akkor (közvetlenül) jogellenes, ha az adott helyzetre nézve a törvényi jogszabály cselekvésre kötelez (pl. preventív intézkedések megtételére), a kötelezett azonban ezt elmulasztotta. Tehát a mulasztás is felróható magatartás, feltéve, hogy a törvény „szava” cselekvésre kötelez.

A közvetett jogellenesség olyan jogellenes cselekmény, vagy mulasztás amely ugyan összhangban áll a törvény „szavával”, de ellentétben áll a törvény céljával, szellemével, rendeltetésével. A tiltó jogszabálynak két „része”, jelentéstartalma van: a) az egyik a tilalom szószerinti, b) a másik a tilalom rendeltetése szerinti. Közvetett jogellenes magatartásnak tehát azt cselekményt vagy mulasztást értjük, amely szemben áll a jogszabály rendeltetésével. Rendeltetés alatt értjük a jogszabály célját, azt az okot, amiért a jogalkotó elrendelte a tilalmat. A jogszabály rendeltetése nem mindig „tűnik ki” az adott tilalmi rendelkezésből. Kitűnhet azonban a törvény szisztematikus értelmezése (systematische Auslegung) útján. Figyelemmel a törvény bevezető, vagy alapelvi rendelkezéseire, olyanokra, amelyekkel az adott konkrét tilalom konexitásban áll. Ilyen pl. a Culpa in contrahendo esete. Vagyis, amikor a szerződéskötési tárgyalásokba az egyik fél szerződéskötési szándék nélkül bocsátkozik bele. Ekkor a jogellenesség a Ptk. bevezető rendelkezéseinek megsértésére kerül sor, mely minden kötelemre nézve, keletkezésétől a teljesítésig megköveteli a jóhiszeműség elvének tiszteletben tartását.¹

Az új Ptk., mint más kontinentális európai Ptk. (pl. német BGB, francia Code civil, osztrák OÁPtk. Svájci Kt., Olasz Ptk) bevezette az általános károkozási tilalmat: tilos másnak jogellenesen kárt okozni. Ennél fogva, ha valaki cselekményével, vagy mulasztásával másnak kárt okozott, a kár bekövetkeztével egyidőben beáll a kárfelelősség (közvetlen) jogellenességi feltétele, feltéve, hogy nincsenek kimentő okok (pl. a károsult beleegyezése, vagy más, pl. oksági hozzájárulása, harmadik személy hozzájárulása, kárveszély elhárítása, jogos védelem, erőhatalom, esemény), valamint azt, hogy a kár a cselekmény időpontjában előre látható volt (előre láthatósági korlát).²

Hozzá fűzhető, hogy a közvetett jogellenesség elsősorban a polgári jogi kárfelelősségre jellemző. A büntető jogban, a büntető jogi inkriminációnál (az a mód ahogyan a törvény elrendeli a tilalmat), szemben a polgári jogi inkriminációval, mely általános, az egyedi inkriminációs módszer tekinthető elfogadottnak. Ez azt jelenti, hogy a büntethetőség csak akkor állhat be, ha adott cselekményt, vagy mulasztást, ezek elkövetése idején hatályos Btk. rendelkezései kifejezetten és pontosítva, kimerítően előírva a cselekményt, szankcionálta, jogellenesnek tartotta. Ez azt jelenti, hogy a Btk. inkriminációjának egyértelműnek,

* Témavezető: Prof. Dr. Szalma József egyetemi tanár

¹ Rudolf Ihering elmélete (Geist des römischen Rechts auf den verschiedenen Stufen seiner Entwicklung (Leipzig 1858-66, 3 rész, 4. kiad. 1883, 65.old.)

² SAVATIER V. René, Des effets et de la sanction du devoir moral en droit positif Français devant la jurisprudence, thèse, Poitiers, Paris, 1916, 112 old., ; ibid, La responsabilité civile, op. cit, tom I, old. 5.

kimerítőnek kell legyen, az adott cselekményre nézve pontos leírást, akár definíciószerű meghatározást kell tartalmazzon. (Pl. lopás: idegen javainak jogellenes eltulajdonítása, testi sértés: idegen személynek testi épségének, egészségének megsértés, stb.). Elvben nincs helye az olyan Btk. - inkriminációnak, amely szerint büntethető az a magatartás is mely ellentétes a törvény „szellemével”. Rendszerint tehát a büntetőjogi inkrimináció, jogellenesség, közvetlen. Akkor áll be, ha valaki megsérti a törvény „szavát”, a törvényi tilalom szó szerinti jelentését, annál inkább mert a pontosítás miatt a büntetőjogi tilalom kimerítő – külterjes (extenzív), vagy analógiaszerű értelmezés útján nem „tágítható”.

Természetesen, az általános károkozási tilalom mellett, hasonlóképpen, mint a Btk., előfordulóan, a Ptk. is tartalmazhat, azaz tartalmaz konkrét, tényállás tekintetében pontosított, egyedi tilalmakat. Ilyenek pl. a színlelt szerződések semmissége, az uzoratilalom, stb. A konkrét tilalmak esetében (tilos szerződések) maga a Ptk. is pontosan leírja a cselekményt (azaz a tiltott tényállást) és az ezekhez fűződő differenciált jogkövetkezményt. Pl. a színlelt szerződés érvénytelen, de a palástolt érvényes a szerződő felek között. Vagy az uzoránál olyan visszterhes szerződésről van szó, amelynél az egyik fél (az uzorás) - visszaélve a másik fél szorult helyzetével, ennek terhére, - saját maga számára, hasznára, feltűnően előnyös szolgáltatást biztosít. Ilyenkor a szerződés semmis, de az érdekelt fél kérelmére, bírói közreműködéssel, konvalidálható (érvényessé nyilvánítható), mégpedig a szolgáltatások mértékének módosításával, pl. azáltal, hogy a szorult helyzetben levő szerződő fél szolgáltatását a bíróság csökkentheti, vagy az uzorás szolgáltatását növelheti.

A KÖZVETETT JOGELLENESSÉG KÜLÖNLEGES ESETÉRŐL – A TÖRVÉNYKERÜLÉSRŐL ÉS JOGKÖVETKEZMÉNYEIRŐL

A törvénykerülés nem más mint egy kényszerítő jogszabály szavával egyező, de céljával ellentétes magatartás. A törvénykerülés tehát közvetetten jogellenes. Ám ennek ellenére, a kerülő magatartás is jogellenes, ugyanúgy, mint a közvetlen jogellenes magatartás. Igaz azonban, hogy a kerülő magatartások szankciói különbözhetnek a közvetlen jogellenesség esetére előírt szankcióktól.

A törvénykerülés fogalma és elnevezése vitatott. Ennek szinonímájaként jelenik meg a „joggal való visszaélés” szintagmája. Joggal nem élhet vissza az, aki saját jogát gyakorolja (qui suo iure utitur, naeminem laedit). Aki saját jogát gyakorolja, ezzel senkinek sem árthat. Visszaélés csak akkor következhet be, ha a jogosult, jogának gyakorlása során, sérti másnak joggal oltalmazott jogosultságát. Ilyen eset pl., ha valaki saját telkét használva ugyan, füstöt, zajt, talajrezgéseket okozva a szomszédos telek zavartalan használatát korlátozza.

A törvénykerülés célja egy jogszabály által előirányzott kedvezőtlen joghatás elkerülése. Pl. a felek egyazon szerződési tárgy és jogi cél (dolog tulajdonátruházása) kapcsán két szerződést kötnek, az egyik színlelt (felek által nem kívánt) a másik palástolt, titkos (felek által elfogadott). Nem minden színlelés és palástolás törvénykerülő, ez függ a felek kerülő szándékának fennálltától. Pl. ha a felek azért színlelik az ajándékozást, azaz az ingyenes szerződést, mert a visszterhes szerződésekre nézve az adótörvény nagyobb forgalmi adót irányzott elő. Másszóval azért, hogy a kedvezőtlenebb adót elkerüljék. Ilyenkor jelen van a kerülési szándék és ezzel együtt a jogellenességi minősítés. Ellenben, ha felek azért színlelik az ajándékozást, hogy megnyugtassanak egy súlyos beteget, az ő kívánalmával összhangban, akkor ez nem tekinthető kerülő magatartásnak, mert a felek szerződési szándéka (szerződéskötési indítéka) humánus.

A törvénykerülés tárgya nem más, mint egy kényszerítő (imperatív) jellegű jogszabály. Megengedő (diszpozitív) jogszabály nem lehet törvénykerülés tárgya. Ugyanis, ha a törvény lehetővé teszi, /pl. a szerződési szabadság értelmében (Ptk.) és korlátai (jóerkölcs, Ptk.) között/, a törvényi diszpozíció szerinti magatartástól való eltérést, mégpedig a felek szerződése, vagy más jogügylet létrehozása útján, ez nem tekinthető jogellenesnek, ellenkezőleg jogszerűnek

minősíthető. Hozzá fűzhető, hogy a törvénykerülés tárgya nem mindig valamely imperatív magánjogi törvényi rendelkezés. Előfordulhat, hogy a kerülés magánjogon kívüli közjogi jellegű kényszerítő jogszabály céljait, szándékát szeretné hátrítani, megkerülni.

Maga a kerülő magatartás, azaz a törvénykerülés módját illetően különféle lehet. Történhet „jogi” úton. Lehet tehát olyan, hogy a felek látszólagos jogügylethez folyamodnak. (Pl. palástolás nélküli fiktív jogügylet megkötéséhez. Itt a felek igazán, valójában nem akarják a jogügyletet, azaz a jogügylethez nem fűződik szerződéskötési szándékuk – animus contrahendi). A német jogban a jogügyleti úton megvalósított kerülést kerülő szerződéseknek, jogügyleteknek nevezik (die Umgehungsgeschäfte). A kerülés megtörténhet azonban „tényleges” úton is, tehát oly módon, hogy a kerülő magatartást nem fűzik valamely (egyedi) jogi aktus, jogügylet létrehozásához. Elegendő egy olyan tényleges magatartás, amely csupán látszólag felel meg a törvény elvárásainak.

A törvénykerülők szándéka szerint további kétféle kerülő magatartás ismeretes: a) Olyan kerülő magatartás, melynél az egyik fél meg kívánja kerülni a másik fél joggal oltalmazott érdekét. (Agere in fraudem partis). Itt csak az egyik félnek van kerülő szándéka. b) A második esetet az képezi, hogy mindkét fél egyetértően, kerülő magatartás útján meg szeretné kerülni a törvény által előírányzott kedvezőtlen jogkövetkezményt. (Mint a színlelés és a palástolás esetében, a súlyosabb adóteher elkerülése). Ezt az esetet a hagyományos, azaz a kommentátori római jog agere in fraudem legis –nek, tehát a „törvény iránti rosszhiszeműségnek” nevezi.

A törvénykerülésről szóló elméletek között ismeretes az objektív és a szubjektív elmélet. a) Az objektív elmélet értelmében a törvénykerülés megállapításához elegendő a kényszerítő törvényi jogszabály kerülő magatartás által megvalósított közvetett jogellenesség bizonyítása. Nem szükséges az egyik, vagy mindkét fél kerülő szándékának fennforgása. b) A szubjektív elmélet szerint nem elegendő a pusztán kerülő magatartás, szükséges a törvénykerülési szándék bizonyítása is. Eszerint nincs közvetett, törvénykerülési úton „elért” jogellenesség, ha a feleket, vagy a felet nem vezérelte a törvény, vagy a másik fél joggal oltalmazott érdekeit sértő szándék, vagyis szubjektív körülményt. Ami azt jelenti, hogy a felek kívánták, akarták a kerülést. A törvénykerülés szankciói, jogkövetkezései némiképpen sajátosak

Gyakorlatilag az mondható el, hogy a törvénykerülésnek nincsenek „saját”, vagyis csupán a törvénykerüléshez fűződő önálló szankciói. Ugyanis a törvénykerülés szankcióit a megkerült imperatív norma szankciói képezik. Így pl., ha a színlelt és palástolt szerződés megkötését illetően a felek egyetértő (fraudolózis) szándéka az volt, hogy megkerüljék a számukra, az adott palástolt szerződésre alkalmazandó kedvezőtlen adókatlábat, akkor, mivel a színlelt szerződés semmis, a palástolt szerződés érvényes (ld. a Ptk. rendelkezéseit) a palástolt szerződésre kiróható adót kell alkalmazni. Másszóval, az érvényes palástolt szerződés típusára nézve érvényes forgalmi adókatlábat kell alkalmazni és nem a színlelt szerződésre vonatkozót.

Vannak olyan jogirodalmi vélemények,³ sőt, kivételesen jogszabályi megfogalmazások is, melyek a fiuciárius biztosítéki jellegű tulajdonátruházást (fiducia cum creditore contracta) is kerülőnek tartják, tehát a fiduciárius szerződést, amellyel ez az átruházás történik, egyenesen semmisnek minősítik. Az új Ptk. eredeti (azóta igaz, enyhítően módosult) megfogalmazása szerint az ilyen szerződés, a magánjogi kapcsolatokra nézve, tilos. Hozzá fűzhető, hogy a német BGB (beleértve a 2001-2006 között eszközölt kötelmi jogi reformját), sem a francia Code civil (beleértve a 2016-2020 közötti kötelmi jogi reformját), sem az osztrák OÁPtk. (beleértve, meghozatala óta bevezetett több mint hetven módosítását), és még sorolhatóak a kódexek, nem tartalmazzak általános tilalmat a fiduciárius szerződésekre vonatkozóan. A külföldi bírói gyakorlat szerint tényről (kerülő szándék és egyéb körülménytől) függ az, hogy a fiduciárius

³ SALMA Jožef: redovni profesor Pravnog fakulteta u Novom Sadu Pravne osobine građanske-pravne odgovornosti/Razgraničenje građansko-pravne od krivično-pravne odgovornosti/ br. 1–2/2008, Zbornik radova Pravnog fakulteta, Novi Sad, 2008., 79-98 old.

átruházás semmis-e vagy érvényes. Ha hitel biztosítékként a hitelezett a bankra, (ideiglenesen) átruházza valamely ingó dologán fennálló tulajdonjogát, abból a célból, hogy ez a visszafizetés biztosítéka lehessen, egymagában nem jogellenes. Ha azonban az átruházott dolog értéke messzemenően meghaladja a biztosított hitel értékét és a bank visszaélve tulajdonjogával a hitel lejárta előtt értékesítette a tulajdonba átadott dolgot, akkor ez kerülő szerződésnek tekinthető. (Meg nem érdemelt nyereségre tett szert a hitel értéke és a biztosított dolog értéke közötti különbözettel). Egyébként a fiduciárius biztosítéki jellegű tulajdonátruházás a felek kölcsönös bizalmán alapul. Ez azt jelenti, a bizalom arra vonatkozik, hogy az új tulajdonos nem él korlátlanul tulajdonjogával, ezt nem ruházhatja át mindaddig, amíg nem válik esedékessé a hitel törlesztése, visszafizetése. Tehát: a fiducia csak akkor tilos, ha a fiduciárius tulajdonos nem él vissza a bizalmi alapon előírányzott elidegenítési korlátozással.

KÖVETKEZTETÉSEK

A jogellenesség sokrétű fogalom. Ennek a sokrétűségnek egyik nemét, típusát képezi a közvetlen és a közvetett jogellenesség. A magánjogi jogszabály, mint a magánjog nucleusa, rendelkező részében tartalmazza mind a szó- mind az értelem szerinti tilalmat. A normadispozíció szerves részét képezi mind a törvény szava (nyelvi jelentése), mind a törvény „szelleme”, célja, rendeltetése. Ha a magatartás a jogszabály „szavával”, nyelvi jelentésével ellentétes, közvetlen jogellenességről van szó. Ha azonban az adott magatartás ellentétes a törvény céljával, közvetett jogellenességről beszélhetünk. Külön példáját képezi a közvetett jogellenességnek a törvénykerülés. A törvénykerülő magatartás is jogellenesnek minősíthető. Ez olyan magatartás, mely megfelel a törvény nyelvi jelentésének, de ellentétes a törvény céljával. A szubjektív elmélet értelmében a törvénykerülő magatartásnak csak azok minősíthetőek, ha az egyik felet a másik fél joggal oltalmazott érdekének megkerülése, vagy mindkét felet a törvény imperatív elvárásának megkerülése vezérel. A törvénykerülésnek nincs önálló szankciója. A szankciót ugyanis a megkerült jogszabály által előírányzott jogkövetkezmény képezi. Törvénykerülésről csak akkor lehet szó, ha megkerült jogszabály kényszerítő jellegű. A megengedő jogszabállyal ellentétes magatartás nem minősíthető kerülőnek, ellenkezőleg megengedettnek. Ha azonban a felek nem élnek a megengedő jellegű törvényi diszpozíció által előírányzott eltérő (jogügyleti úton történő) szabályozási lehetőséggel, tehát szerződésükkel másként nem rendelkeznek, a törvényi jogszabály lép életbe (szupletórius hatás). Másszóval, magyarul, ami eredetileg megengedő volt, kötelezővé válik.

SOME THEORETICAL AND PRACTICAL QUESTIONS ABOUT THE JOINT WILLS

*dr. Adrienn Makács**

IVth year PhD student

University of Miskolc, Ferenc Deák Doctoral School of Law

The possibility of making joint wills for spouses is not a novelty in Hungarian legislation, many other legal institutions, for instance the Austrian Civil Code (ACC) introduced it together with the reserved portion with its entry into force on 1 May 1853 (Section 583 and Section 1248). The ACC did not yet settle the conditions of the formation, validity and effectiveness of the wills, thus the detailed rules of implementing the legal institution that can be made jointly; the missing legislation was remedied about twenty years later by the Article XVI of 1876 on the Formal Particulars of Wills, Agreements as to Succession and Donations upon Death, Section 13 and Section 21 of which stated that spouses have the right to prepare a joint will either in the form of a written holographic will or allographic testament, or in the form of public will prepared by a notary public or royal district courts. Although the Article XVI of 1876 did not particularly provide for the possibility of joint dispositions of property upon death in notary deposit, at the same time it did not exclude it either, therefore the general rules, that is, the relevant dispositions of the Article XXXV of 1876 (Sections 82-87, as well as Section 106) on the Royal Notaries Public were to be applied to it. If the spouses wished to deposit their joint will created in a private instrument respecting the above mentioned formal particulars at the notary public, then they had to take the open – without putting it into an envelope – disposition of property upon death personally to the notary public, who checked in the presence of two witnesses and another notary public whether the testators signed the document with their own hands, then with keeping minutes, he/she took the disposition of property upon death into safekeeping. Naturally, in case of closed – that is, placed in an envelope – wills the notary public could not check the existence of the signatures, therefore the parties and the notary public both signed the minutes.

Teleszky István, who created the official draft of the Civil Code between 1880 and 1882, adopted the possibility of making joint wills too, also based on the provisions of the ACC.

The legislator in the private law draft (Pld.) of 1928 allowed making joint wills for engaged couples (Section 1963), setting the valid creation of their marriage as the condition of validity. The Pld. specifically disposed of the possibility of the notarial deposit when it established that the joint will can be made in the form of public will, public will with minutes (placed in deposit by an authentic person) or written private testament (Section 1964). Regarding the rules of depositing, as compared to the previous legislation, the Pld. phrased some additional requirements that the spouses or the engaged couple had to hand over their will to the notary public as an open document, the minutes had to be signed by both of them, as well as by the involved notary public and by the two transactional witnesses who were continuously present (or by the other notary public); the testamentary document attached to the minutes did not have to be read out to the witnesses. The old Civil Code (Act IV of 1959 on the Civil Code) rejected the application of the legal institution of the joint will, and ruled its creation in any form as invalid, that is, either in the form of public will or written private testament (Section 64), namely determining it as a special mistake of will realised in the form of expressing one's will, as an invalidity form deriving from the mistake of expression of testamentary will.

* Supervisor: Dr. Heiner Dr. habil. Tímea Barzó associate professor.

The Civil Code with its entry into force on 15 March 2014 reintroduced the institution of the joint will into legislation (Section 7:23). As a main rule, according to the Civil Code, two or more persons' will written in the same instrument is still invalid, however, spouses or registered partners disposition of property upon death written in a joint document during their cohabitation, keeping the appropriate form and content defined by law, is an exception to the main rule.

The first and most important requirement in relation to joint wills is still the written form, that is, orally spouses or registered partners cannot make a joint testament in a valid way. The Civil Code – like the Pld. as well – highlights the possibility of making joint wills in particular, however, as opposed to the Pld., omits the naming of the deposit at the notary public from the list of the valid creation of the legal institution. During his lecture at the House of Notaries Public on 21 November 2014, Dr Orosz Árpád, President of the Chamber at the Supreme Court, took the stance that although the Civil Code really does not dispose of the possibility of depositing joint wills in particular; he sees no obstacle to it on the basis of the legislation. As opposed to this, Dr Anka Tibor (MOKK JIK 2016.8.) sees that taking into consideration that the will deposited at the notary public is not named among the exceptions from the prohibition of two or more persons' joint will, therefore the law does not acknowledge the will deposited at the notary as a type of joint will. According to his point of view, if the spouses request a joint will to be deposited, the notarial assistance is to be denied. In addition, he thinks that naturally there is no obstacle to the notary public taking the joint will not as a will, but as a simple instrument into deposit, but not as a deposited will, but as a simple document, as in accordance with Section 158 of the XLI Act of 1991 on the Notaries Public (Ktv.) – if legislation makes no exceptions – any document can be taken for the purposes of safekeeping. The problem with the above mentioned opinion is that if the notary public takes the will not as a testamentary deposit, but as a documentary deposit into confidential safekeeping, it cannot be registered into the National Register of Wills, because there is no such possibility in case of a documentary deposit, therefore the spouses (registered partners) cannot reach their goal with it.

One can agree with Dr Orosz Árpád's opinion because according to the Civil Code commentary, the notary public is exclusively responsible for safekeeping the will, in the absence of authorisation by legislation he/she cannot supervise the nature of the testamentary document wished to be deposited. Besides this, it is important to mention that the issue of depositing spouses' (registered partners') joint wills is merely theoretical, because although there is an especially great interest of clients in joint wills, but it always aims at notarisation, never at depositing it, the latter does not even come up in the clients. Thus in relation to the legislator's phrasing in the Civil Code, it cannot be stated that spouses (registered partners) could not prepare their joint will in a private document, and take it to the notary public for deposit, but the legislator did not connect the advantage to the allographic joint will that it would be valid by the notary public taking it into deposit without the application of witnesses. The Civil Code and the Act on the Notaries Public provides an opportunity for those wishing to make a disposition of property upon death to deposit their written private testament openly or closed in an envelope by the notary public with the statement that the document contains their will. The will deposited at the notary public appears as a special formality validity subtype of the allographic written private testament in legislation. Namely, the advantage of the deposit at the notary public is that the allographic will is going to be valid without the application of witnesses. In addition, it can be stated with certainty that nobody takes his written private testament to deposit it at the notary public, to ensure its formal validity without witnesses; its aim is its traceability, its certain recovery.

If we accepted Dr Anka Tibor's point of view, we would have to accept the unjustified distinction among wills that individual testators can put their will in testamentary deposit, while spouses (registered partners) cannot have the same possibility as joint testators, even if there is

no specific prohibiting disposition concerning it in legislation. The proposed solution, according to which the joint will of the spouses can only be deposited to notarial safekeeping, on account of the above mentioned, cannot be reconciled with the most important purpose of the whole legal institution. Taking into consideration that the Civil Code neither excludes the notarial deposit of the joined written private testament, nor it provides any provisions regarding it, therefore, bearing the concerning rules in mind, the application of witnesses cannot be disregarded in case of a joint will to be deposited. Applying the general rules, the depositing of spouses' (registered partners') joint will at a notary public in practice takes place that the testators take their written private testament in person together to the notary public, declaring that the instrument contains their will of a consensus, then the notary public prepares a minutes about the deposition, in which both spouses or registered partners appear as clients – as the depositors of the will – taking into consideration Section 12 of the 4/2009 (III.6) IRM (Ministry of Justice and Law Enforcement) Decree on the National Register of Wills, according to which, in case of a deed containing several testators' data, the disposition of property upon death has to be registered separately with the data of each testating party. The fact of the joint will is technically recorded in the National Register of Wills (VONY) that the notary public enters both testators separately in the national register, or perhaps when making the entry, by referring to the fact of the joint disposition of property upon death by writing in the name of the other party and the existence of the joint will in the section 'Additional Information'. When searching with either spouse's data, the VONY indicates a hit, that is, the location of the will, and is it was written as additional information, then the reference to the fact of the joint will. In case there is no reference to the joint nature of the will, this fact turns out for the notary public executing the probate only upon receipt of the disposition of property upon death.

Regarding the joint will deposited at the notary public, its withdrawal also raises interesting questions (Section 7:43). The joint will is the testators' joint expression of will, therefore its unilateral withdrawal is invalid in accordance with the main rule, except if the parties especially allowed for this possibility, or if the party intending to withdraw the will has notified the other testator. Following the notification, the other testator may decide to maintain the will in its effect or to withdraw it too. Taking the serious legal consequences of the withdrawal into consideration, for the person wishing to withdraw the will it is possibly worth sending the declaration via notarial delivery to the other party; in this case this fact can also be proved with an authentic instrument, and the parties will be in a situation, in which the withdrawing party can make a new will, while the other party can maintain his/her joint declaration of will in its effect, or may decide to withdraw it too. Regarding the release of spouses' (registered partners') joint wills from notarial testamentary deposit, the general rules are to be applied with the provision that this type of deposit – considering the joint nature of the will and the legal consequence of the ineffectiveness related to the withdrawal – can exclusively be given back to the joint request of the depositors.

Thus the legal institution of the joint will has returned to the Hungarian legislation; according to the commentary attached to the Civil Code, allowing to make a joint will repeatedly was justified by the demands emerging in lawyers' and notarial practice, in certain cases, even by undertaking the interpretation problems related to the mutual dispositions. The joint will of partners continues to be invalid; so far, I have not encountered any request of this type, however, partners often testate for the benefit of each other in front of a notary public and preferably in an authentic instrument. The opinion related to the legal institution of the joint will written in the commentary of the old Civil Code, according to which there might be the possibility of spouses influencing each other, apparently cannot prove itself, because in practice this worry may also come up even in case of spouses' wills written in separate instruments.

A KOLLEKTÍV ALKU SZEREPE VÁLSÁG IDEJÉN: A RÖVID TÁVÚ ÉRDEKÉRVÉNYESÍTÉS VAGY A KÖZÖS FELELŐSSÉG ÉS AZ ÉRDEMI PÁRBESZÉD A MEGOLDÁS?

*Makra Norbert**

IV. évfolyamos PhD hallgató

Szegedi Tudományegyetem, Állam és Jogtudományi Doktori Iskola

A koronavírus világválság okozta gazdasági válság és ennek következtében a munka világát és a szervezett munkavégzést közvetlenül érintő jogszabályi környezet folyamatos változása, a gazdálkodást és annak eredményét befolyásoló környezeti hatások különböző válaszreakciókat váltottak ki az egyes munkavállalókból, illetve a munkaügyi kapcsolatok szereplőiből. Az állandóság és a kiszámíthatóság jellemzi legkevésbé ma a munka világát és a munkavállalók hétköznapijait, így a rövid időn belül végbement változásokhoz való alkalmazkodás nagy terhet jelent az egyes munkavállalóknak és a munkaügyi kapcsolatok szereplőinek egyaránt. A jelen piaci környezet elvárásainak megfelelni kívánó gazdálkodó szervezeteken belüli változások mindennapos rutin folyamatok részévé váltak, a hatékonyság, illetve a versenyképesség fenntartása érdekében, így elkerülhetetlen a változások folyamatos kezelése és változások miatt kialakuló munkaügyi konfliktusok jelenléte. A gazdálkodó szervezetek menedzsmentje által tudatosan végrehajtani kívánt változások is kockázatokat rejtnek magukban és könnyen krízis vagy válság alakulhat ki egy jelentéktelennek tűnő apró környezeti változás miatt, még akkor is ha a szervezet menedzsmentje felkészülten, jól kivitelezve hajtotta végre az előre megtervezett változásokat.¹ Ezzel szemben napjainkban a koronavírus világválság közepén minden eddiginél erőteljesebben és gyorsabban jelennek meg a radikális változások² és jellemzően nem csak egy szervezeti egységet vagy részfolyamatot érintenek, hanem a szervezet egészét, ráadásul a jelen krízis munkaügyi konfliktusok sorát idézheti elő a következő 1 év során. Fontos tisztázni, hogy a jogszabály szerinti munkaügyi vita nem öleli fel a munkahelyi konfliktusok minden típusát, így a munkaügyi vita nem azonos a munkahelyi konfliktussal.³

A válságkezelés során a felek részéről sok esetben felmerül az az igény, hogy a munkajogviszony tartalmát és a munkaszerződésben foglaltakat egyoldalúan átalakítsák annak érdekében, hogy a nem várt gazdasági változásokra megfelelő válaszokat tudjanak adni. Régóta kérdés, hogy mennyire vannak jelen a munkaviszonyban a közjogi vagy a közjogias elemek,⁴ mivel a munkajogot alapvetően a magánjogi jogágak közé sorolják. A piacgazdaság fejlődésével előtérbe került a tulajdonnal való szabad rendelkezés joga, a szerződéskötés szabadságának a lehetősége, az állam egy keretrendszer adhat a joggyakorlásra, de nem irányíthatja, és nem korlátozhatja azt.

A koronavírus világválság első hulláma során kibontakozó gazdasági válság káros hatásainak a csökkentése érdekében felmerült a gazdaság szereplőiben a változás igénye, amelyre a jogalkotó válasza egy a foglalkoztatáspolitikát talán segítő, de a munkajogi szabályozást alapjaiban megváltoztató intézkedéscsomag bevezetése volt. A bevezetett munkajogi változások nagymértékben rugalmasabbá tették a munkajog szigorú és kötött szabályrendszerét, viszont a hosszú távú hatékonysága és annak fenntarthatósága már nem volt

* Témavezető: Prof. Dr. Hajdú József, tanszékvezető egyetemi tanár, Társ témavezető: Dr. Majó-Petri Zoltán, egyetemi docens

¹ Noszkay Erzsébet: A változás és válságmenedzsment néhány dilemmája, in Vezetéstudomány 2008/4. szám 24–34.

² Bakacsi Gyula: Szervezeti magatartás és vezetés, Aula Kiadó, Budapest, 2004, 287.

³ Tóth Ferenc (szerk.): Bevezetés a munkaügyi kapcsolatokba, Szent István Egyetem, Gödöllő, 1997, 217.

⁴ Kiss György: Munkajog a közjog és a magánjog határán – egy új munkajogi politika kialakításának szükségessége, Jogtudományi Közlemény 2008/2. szám 70 – 81.

garantált. A jogalkotó célja tiszta és világos volt az átmeneti rendelkezések bevezetésével, amely a fenntarthatóság és az azonnali kárenyhítés irányába szerette volna terelni a gazdaság szereplőit. A kabinet és az államigazgatás szervei is egy olyan új helyzettel találták szembe magukat, amely ismeretlen volt a számukra. A bevezetett új munkajogi szabályozás egyszerre adott szabadságot és kötötte meg a szereplők kezét, mert lehetőséget biztosított a külön megállapodások megkötésére, viszont sok esetben a munkavállalói érdekképviseltek által elért és kollektív szerződésbe foglalt kedvezményeket szüntetett meg. A munkaidő-beosztásra vonatkozó szabályok módosítása és annak rugalmasabbá tétele, továbbá a felek közötti külön megállapodások megkötésének a lehetősége a legtöbb munkáltatónak nagy segítséget jelentett és hozzájárult a gazdasági stabilitásának a megőrzéséhez. A fentiekén kívül számos olyan szabály módosult, ami hozzásegítette a gazdaság szereplőit a fenntartható működés eléréséhez és az azonnali kárenyhítéshez. A bevezetett radikális változások és az új élethelyzethez való alkalmazkodás, a munkaviszony alanyai között fennálló és nagyon sérülékeny bizalmi viszonyra, viszont ellentétes hatást gyakoroltak. A munkakörülmények és szabályozás gyors változása, illetve annak betartása és betartatása olyan feszültségekkel teli hétköznapokat eredményeztek.

A gazdálkodó szervezeten belül az egyének kapcsolatát az individuális munkajog szabályozza, úgy, hogy a felek közötti munkajogviszony alapvető elemét tisztázza és szabályozza. A felek szabad akaratának megfelelő nyilatkozatok megtétele után létrejövő munkaszerződésben foglalt jogait és a kötelezettségeiket, nem csak a munkajogviszony alanyainak a megállapodása határozza meg, hanem számos a felek magatartására és a cselekedeteikre, ható külső és belső környezeti tényező is befolyásolja. A munkavállaló és a munkáltató egymástól való függősége, korrelatív viszonyának az alapja a munkáltató, munkavállaló és a munkaszerződés fogalmának a pontos meghatározása.⁵ A munkajogviszony létesítése és az alapvető feltételeinek a megteremtése, még nem elegendő a munkáltató és a munkavállaló között kialakult kapcsolat teljes szabályozására és annak a pontos leírására, függetlenül attól, hogy a felek szabad akaratára, egyéni önrendelkezése megjelenik a munkaszerződésben és pontosan meghatározza a munkajogviszonyból származó kötelelem alanyi körét.⁶ Az individuális munkajog egy eszköz a felek kezében, hogy a folyamatos szerződésszerű teljesítésre rábírájék a másik felet, de a felek teljes kapcsolatrendszerének szabályozására önmagában nem alkalmas.

A munkavállalók érdekérvényesítő képességét és a munkáltatóval való kapcsolatának a minőségét egy jól működő szakszervezet nagymértékben képes pozitív irányba befolyásolni. A szakszervezetek elsődleges feladata a tagság érdekeinek képviselete és a hatékony érdekérvényesítés, melynek biztosítéka a szervezkedési jog, kollektív tárgyalás folytatásának joga és a sztrájkhoz való jog.⁷ A szakszervezetek által elért eredmények kollektív szerződésbe történő foglalása és azok védelme, illetve a bérek emelkedését és a munkakörülmények javítását célzó tevékenységük során a felek közötti érdekütközés elkerülhetetlen. A felmerülő új igények teljesítése és a munkavállalói érdekérvényesítés párbeszéd, vagy munkaügyi konfliktus útján érhető csak el. A legtöbb esetben a felek ellentétes érdekei okán, a munkaviszonnyal közvetlenül vagy közvetetten kapcsolatban lévő rejtett vagy nyílt ellentétek, előtérbe kerülnek és felerősödnek.⁸ A munkajog alapját képező a szerződési szabadság jegyében a szerződő felek szabadon döntenek el, hogy akarnak-e egyáltalán a másik féllel bármiféle kapcsolatot létesíteni, továbbá szabadon mérlegelik azt, hogy kivel létesítenek kölcsönös kötelemet eredményező

⁵ Kiss György: Alapjogok kollúziója a munkajogban, Justus Tanácsadó Bt, Pécs, 2010, 257.

⁶ Jakab Nóra: Rendszerszerű gondolkodás a munkavállalói jogalanyiságról, in Jogi tudományi Közlemény, 2018/4. szám 182 - 189

⁷ Tóth Ferenc: A munkaügyi kapcsolatok rendszere, fejlődése, Szent István Egyetemi Kiadó, Gödöllő, 2008, 68.

⁸ Tóth Ferenc (szerk.): Bevezetés a munkaügyi kapcsolatokba, Szent István Egyetem, Gödöllő 1997, 217.

szereződéses jogviszonyt.⁹ Egy világméretű gazdasági válság kibontakozása során a munkáltató a saját gazdasági érdekeit védő magatartása, érdekérvényesítő képessége és a gazdasági erőfölénye a munkavállalókat és a szakszervezeteket speciális helyzet elé állítja, mert megjelenik a kiszolgáltatottság és a fenyegetettség érzése, mely csak erősödik, ha a munkáltató a saját gazdasági érdekeit szem előtt tartó intézkedések sorát vezeti be. A munkáltató a saját gazdasági érdekeit szem előtt tartó cselekvése, megalapozza a munkavállalók kiemelt védelmét, még akkor is, ha ez rövidtávon ellentétes a munkáltató gazdasági érdekeivel.¹⁰ A felek kapcsolatrendszere az írásbeliségre, a kógens szabályokra és a gyengébb fél védelmére épül, amire válság idején kiemelten szükség van, annak érdekében, hogy a gyengébb fél rosszabb alkupozíciója, ne jelentsen hátrányt és a másik fél ne használja ki a pozíciójából eredő előnyöket.¹¹

Az viszont megkerülhetetlen kérdés, hogy a koronavírus világjárvány okozta gazdasági válság kezelése során a hagyományos értékrenddel bíró szakszervezetek, melyek tevékenysége szinte csak az éves béralkuban mérhető a rövidtávú érdekérvényesítés helyett a hosszútávú fenntarthatóságra képesek-e nagyobb hangsúlyt fektetni? A szakszervezetek vezetőiben fel kell, hogy merüljön az a kérdés, hogy hogyan tudja a válságkezelés során a menedzsmentet támogatni a sokszor szokatlan és szervezeti változásokat előidéző, de a gazdasági versenyképesség fenntartását elősegítő döntések meghozatala során. Sok esetben ezek a döntések a szakszervezetek rövidtávú céljaival teljesen ellentétesek és a tagsága érdekeit rövidtávon egyáltalán nem szolgálják. A munkáltató válságkezelő intézkedései rövidtávon negatív hatással lehetnek a keresetekre, munkakörülményekre és a működésre, de hosszútávon pozitív hatásai lehetnek és megkönnyíthetik a válságkezelést. A szakszervezetek szerepe és támogatása kiemelten fontos, egy megszorításokra kényszerülő és döntéskényszerben lévő menedzsment életében, illetve a negatív hatással bíró döntések kommunikációja során. A szervezeten belül az egyének változással szembeni személyes ellenállása és az ösztönös emberi reakciók még tovább bonyolítják az amúgy is zűrzavaros mindennapokat, de a változással együtt járó megküzdési folyamaton mindenkinek át kell esnie.¹²

A felek kapcsolatrendszerének alapja a kölcsönös bizalom, a munkavégzésre való hajlandóság, tudás és képesség, valamint a befolyásoktól mentes szabad akarat. Ezen tényből kiindulva a munkavállalói jogalanyiség alapja a munkavállaló azon képessége, hogy a törvényi feltételeknek és a betölteni kívánt munkakör elvárásainak megfelelően, viszont a munkavállaló cselekvőképességének a megléte nem alapvető feltétele a munkavállalói jogalanyiságnak.¹³ A munkáltatói képesség alapja a jogszabályban meghatározott életkor betöltése, a belátási és cselekvőképesség megléte, valamint gazdasági szempontból hasznos termelő, alkotó tevékenység egyidejű fennállása, tehát a munkáltatói jogalanyiség feltétele a jogképesség és a munkavállaló munkaszerződés alapján történő foglalkoztatása.¹⁴ A legtöbb magánjogi szerződéssel ellentétben a munkaviszony nem szűnik meg a felek szerződészerű teljesítése esetén, hanem a felek részéről folyamatos az egymással szembeni elvárások, követelmények

⁹ Szalma József: Rosszhiszemű szerződéskötési tárgyalás során beálló polgári jogi felelősség; in Magyar Jog, 2012/10. szám 577 - 588.

¹⁰ Prugberger Tamás: Az új Ptk. és a munkajogi szabályozás, különös tekintettel az egyéni és a kollektív munkaszerződésre, in Polgári Jogi Kodifikáció, 2000/2. szám 19 – 26.

¹¹ Gyulavári Tamás: A szürke állomány: Gazdaságilag függő munkavégzés a munkaviszony és az önfoglalkoztatás határán, 2014, Pázmány Press, Budapest, 70.

¹² Pulinka Ágnes: A szervezeti változással szembeni ellenállás, mint természetes és szükségszerű gyászfolyamat, in. Vezetéstudomány, 2016/6. szám 41-51

¹³ Jakab Nóra: A munkavállalói jogalanyiség és a személyi hatály jelentősége, in Publicationes Universitatis Miskolcensis, Sectio Juridica et Politica, 2016/34. kötet, 211-225.

¹⁴ Gyulavári Tamás: A szürke állomány: Gazdaságilag függő munkavégzés a munkaviszony és az önfoglalkoztatás határán, Pázmány Press, Budapest, 2014, 56.

kielégítése.¹⁵ A felek egymással szemben támasztott elvárásai tulajdonképpen két csoportra oszthatók: az egyik a hagyományosan, írásba foglalt, formális munkaszerződés, ami egy korrekt munkaköri leírással kiegészítve pontosan leírja a felek kötelezettségeit és a teljesítésének a módját. A másik csoportba pedig az informális, írott formában nem létező, de minden emberi kapcsolatot nagyban befolyásoló, így a munkavállaló és a munkáltató egymáshoz való viszonyát is meghatározó pszichológiai egyezség, pontosabban egy pszichológiai szerződés tartozik.¹⁶ A pszichológiai szerződés egy mondatban összefoglalva az egyének (a munkaszerződést kötő felek) kölcsönös és egymás iránti elköteleződésébe vetett személyes hite.¹⁷ A munkáltató és a munkavállaló közötti pszichológiai szerződés alapja a bizalom, mely a munkajogviszony létesítése, fennállása során egy személy alapú bizalom, ami olyan szabályok összességét jelenti, mely a felek önmagukra és másokra nézve is kötelezően betartatandónak tekintenek.¹⁸ A fentiekből kiindulva a munkaviszony fenntartása során számtalan belső és külső körülmény befolyásolja a felek kapcsolatrendszerét, a mindennapok során konfliktusokat, nézeteltéréseket kell a feleknek megoldani és ennek során előfordulhat, hogy az egyik fél olyan magatartást tanúsít, ami megrontja a felek között kialakult bizalmi viszonyt. A munkaviszonyból eredő kötelezettségek szerződés szerinti teljesítése és a felek által egyaránt elvárt gyors alkalmazkodás és az újonnan felmerülő igények kielégítése, illetve az azzal járó sorozatos döntéshozatal, a felek közötti párbeszéd nélkül hosszú távon nehezen fenntartható.

Az egyes munkavállalók eltérő alkalmazkodási képessége és a változásra adott válaszok sokszínűségének a meghatározó okai a munkavállaló, életútjából, tapasztalataiból, képességeiből, élethelyzetéből, lojalitásától és elégedettségi szintjéből fakadnak.¹⁹ A világválság miatt kialakult válság során a munka világának szereplői a gazdasági versenyképesség fenntartása érdekében, olyan döntések meghozatalára kényszerültek, melyek az eddig fennálló kapcsolatrendszerre nem voltak jellemzőek. A munkáltatók azonnali cselekvési és döntéshozatali kényszere, a jól előkészített és a megfelelő időben elindított projektek helyett, a legtöbb esetben a veszély által kiváltott új elvárásoknak csak részben vagy átmenetileg tudnak megfelelni és az a teljesítményre sok esetben negatív hatással lehet.²⁰ A munkavállalók tekintetében pedig a kritikus élethelyzetekre adott válaszreakció alapja a személyes tapasztalat és az évek alatt átélt traumák kellemetlen emléke és a kialakított életmódstratégia határozza meg. A konfliktusok és a válságok, illetve traumák megoldásával kapcsolatos személyes tapasztalatok nem csak egy életszakaszban, hanem az egész élete során hasonlóan próbál megküzdeni a számára nehéz helyzetekkel, melyek hatással vannak a magánéletére, teljesítményére és természetesen a munkaviszonyra is.²¹ A munkavállalók többsége az előre bejelentett és jól előkészített szervezeti változásokat is a személye elleni támadásnak árulásnak érzékeli, többek válaszreakciója az ellenállás, és a harag, illetve a bizonytalanság. Ennek következtében a szervezetbe vetett hite és a lojalitása sérülékennyé válik, ami közvetlen negatív hatással van munkájára a teljesítményére és az emberi

¹⁵ Hajdú József – Kun Attila (szerk.): Munkajog II, Patrocinium Kft, Budapest, 2013, 19.

¹⁶ Sass Judit: Bizalom a szervezetekben, Magyar Pszichológiai Szemle, 2005/1-2. szám, 7-27.

¹⁷ Rousseau D.: Psychological contract inventory, 2000, www.andrew.cmu.edu/user/rousseau/0_reports/PCI.pdf (2019. december 15.)

¹⁸ Sass Judit: Bizalom a szervezetekben, Magyar Pszichológiai Szemle, 2005/1-2. szám, 7-27.

¹⁹ 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, 2019/74.4/1. szám 425–446.

²⁰ Noszkay Erzsébet: A változás és válságmenedzsment néhány dilemmája, in Vezetéstudomány 2008/4. szám 24 – 34.

²¹ 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, 2019/74.4/1.szám 425–446.

kapcsolataira is. Az egyének szervezethez való kötődése sérül, úgy érzik, hogy a pszichológiai szerződésben megelőlegezett bizalom felesleges volt és az előzetesen támasztott egyéni elvárások nem teljesülnek és a munkáltató nem teljesítette a kötelezettség vállalását.²²

A menedzsmentnek fel kell tenni a kérdést, hogy hogyan egyeztethető össze az egyéni és gazdasági érdek és hogyan lehet a felek közötti kapcsolatot rendezni és a normál mederbe terelni, melynek a legkézenfekvőbb módja a felek közötti párbeszéd és tárgyalás és nem utolsósorban a kompromisszumra való hajlandóság. A felek közötti érdekellentétet, érdekvitát csak a nyílt és a tényállást tisztázó kommunikáció oldhatja fel, mégpedig úgy, hogy a munkaviszonyban álló felek közötti párbeszéd során ez a munkaviszonyra jellemző alá-fölé rendeltségi viszony nem érzékelhető, viszont a kölcsönös tisztelet és figyelem jól megfigyelhető kell, hogy legyen. A szakszervezetek változásra való hajlandósága és az alkalmazkodási képessége, illetve a menedzsmenttel való együttműködése fontos szerepet tölt be a hatékony válságkezelés során. A szakszervezeti érdekérvényesítés hagyományos eszközeként ismert sztrájk intézménye jelen helyzetben nem lehet működőképes és nem lehet az érdekérvényesítés eszköze. Az érdekellentétek ellenére csak a párbeszéd és a kompromisszumokra épülő együttműködés vezethet eredményre és annak a ténynek a tudomásul vétele, hogy az érdekellentétek mindig fenn fognak állni és az érdekérvényesítés csak a felek kompromisszumon alapuló megegyezésére épülhet. A szakszervezetek jövőbeni sikerességének a kulcsa lehet, ha a működési modelljük átalakítása során a szolgáltatásnyújtás alapelveit figyelembe veszik, más különben a tagságának a változó és egyre szerteágazó igényeit nem fogja maradéktalanul kielégíteni. Elvárásként kell, hogy megjelenjen a szakszervezetekkel szemben a kollektív érdekérvényesítés során, hogy hatékony párbeszédet folytat a tagságával és a munkáltatóval egyaránt. A szakszervezeti tevékenység és feladok újragondolása a minőségi szolgáltatások mintájára történő működés átalakítása, olyan változásokat eredményezhet, a kollektív alku folyamata során, melyre régóta nagy lenne az igény. A szakszervezeti munka új alapokra történő helyezése együtt jár a felkészült és szakmailag megfelelő tudással rendelkező szakszervezeti vezetők megjelenésével, annak érdekében, hogy a munkáltatónak méltó ellenfele tudjon lenni és a tagsága érdekeit az elvárásaiknak megfelelően tudja képviselni! Azok a szakszervezetek, melyek a rövidtávú érdekeiket, ideiglenesen háttérbe tudták szorítani a válságkezelés során, illetve a fenntarthatóság és a munkahelyek megőrzése volt az elsődleges céljuk, akkor véleményem szerint ezek a szakszervezetek megtették az első lépést a változás és egy sikeres jövő irányába.

Összegezve a gazdasági válság okozta problémák megoldásának az egyik lehetséges útja lehet, ha a munkaügyi kapcsolatok szereplői a HR folyamatokból ismert és néhány évtizede teret nyerő tudásmenedzsment folyamatának lépéseit figyelembe veszik a válság kezelés során, illetve felismerik a tudás és a tudásátadésmegosztás fontosságát és az beépül a mindennapi folyamatokba. A tudásmegosztás hatékonyságának a javítása már régóta központi szereplője a termelési folyamatoknak, de a digitalizáció és a rendelkezésre álló információ mennyiségének következtében a tudás felértékelődik és a szervezeten belüli tudásmegosztás integrálása a működési folyamatokba komoly versenyelőnyt jelent a piac többi szereplőjével szemben, kiemelten igaz ez a világjárvány miatt kialakult krízis helyzetek kezelése során is.²³

²² Restás Péter – Szabó Zsolt Péter – Czibor Andrea: A munkahelyi elvándorlási szándék pszichológiai okai, in Replika 2019/111. szám 119 – 131.

²³ Bencsik Andrea – Juhász Tímea – Poór József: Tudásmenedzsment és tudástranszfer a HRM-ben, in Marketing és menedzsment 2017/4. szám 1 -14.

A MUNKAVISZONY ATÍPIZÁLÓDÁSA

*dr. Máté Dávid Adrián**

II. évfolyamos PhD hallgató

Miskolci Egyetem, Deák Ferenc Állam-és Jogtudományi Doktori Iskola

BEVEZETŐ

Az emberek életében a munka mindig meghatározó szerepet töltött be. Visszatekintve az időben látható, hogy a munka eszközei, a munkavégzés fajtái, a foglalkoztatás formái korszakonként mennyire változatos képet mutatnak. Összességében a munka világa rengeteg változáson ment keresztül. Napjainkban sincs ez másképp, sőt egy újabb „struktúraváltásnak” lehetünk tanúi. Az információs társadalom kialakulásának¹ köszönhetően rengeteg új hatás éri a területet. Ezek között említhetjük az új típusú munkavégzésre irányuló formák megjelenését, az egyes munkafolyamatok automatizációját, vagy épp a mesterséges intelligenciát és azok előfutárait. Erre ad következtetési alapot Magyarország Mesterséges Intelligencia Stratégiája, amely szerint a 2020 és 2030-as időszakra vonatkozóan az automatizáció és a mesterséges intelligencia várhatóan 900 000 munkavállalót fog érinteni.² A nevezett hatásokhoz pedig egy teljesen váratlan esemény is társul, nevezetesen a Covid19 járvány. A fent nevezett tényezők szerteágazó hatást gyakorolnak a foglalkoztatásra. Egy közös pontot azonban találhatunk bennük mégpedig, hogy mindegyik tényező egy markáns nyomást gyakorol a munkaviszony és a foglalkoztatás atípiázódásának irányába. Az említett változások és hatások a munkaviszony jellegadó ismérveit állítják kihívás elé. A jogviszonyon belül a felek igényeit a rugalmassággal jellemezhetjük leginkább.³ Ez pedig nem jelent mást, mint elmozdulást a tipikus munkaviszony irányából.

(A) TIPIKUS MUNKAVISZONY

Első lépésként érdemes a munkaviszony jellegadó és elhatároló ismérveit szemügyre vennünk. A jogviszonyok tipizálásánál nem a megállapodás elnevezése a mérvadó, hanem az adott jogviszony jellegadó tulajdonságai.⁴ Ennek alapján a munkaviszonyt az alábbi elhatárolási szempontok mentén különíthetjük el más típusú jogviszonyoktól.

Hagyományos munkaviszony esetén a jogviszonyon belül a felek helyzete hierarchikus, tehát alá-fölérendeltségi kapcsolat áll fenn közöttük. Ez a függőség elsősorban gazdasági és személyi függőséget jelent,⁵ valamint gazdasági erőfölényt. Mindez a felek jogviszonyában jelentős szerephez jut, hiszen a jogviszony alakításában a munkavállaló nem tud megfelelő pozícióban fellépni az érdekei érvényesítése érdekében. Erre az erőviszony eltolódásra kíván reagálni a munkajog, azon belül is elsősorban közjogi természetű beavatkozások figyelhetők

* Témavezető: Dr. Rác Zoltán egyetemi docens

¹ Olyan társadalom, amelyben az információt gazdasági erőforrásként használják.

² Magyarország Mesterséges Intelligencia Stratégiája 2020-2030, 2020. május, <https://ai-hungary.com/files/c0/2d/c02dec104186938b84d95132eccc31ce.pdf>, 10. o.

³ ILO: Non-standard employment around the world: understanding challenges, shaping progress. ILO, Geneva, 2016. 2. o.

⁴ Színlelt szerződés esetén a felek színleg kötöttek egy megállapodást, ami mögött valódi tartalma szerint az úgynevezett leplezett szerződés áll. Például a felek egy színlelt vállalkozási szerződést kötöttek, de a jogviszony tartalma alapján egy leplezett munkaszerződés alapján teljesítik a megállapodást. A színlelt szerződés jogi sorsa: semmis, a felek jogviszonyát a leplezett szerződés alapján kell megítélni.

⁵ Kiss György: Munkajog, Dialóg Campus kiadó, Budapest, 2020., 23. o.

meg.⁶ A munkajogviszony esetén önállóan, „függő” munkavégzésről beszélhetünk. Ebben az esetben az egyén munkaerejének más részére és más érdekében történő hasznosításáról van szó. A munkaviszonyban a szolgáltatás fajlagos meghatározására kerül sor, annak konkretizálására a munkáltató jogosult azaz, hogy a munkavállaló mit, hol, mikor, hogyan teljesítsen. Ebből következik, hogy a munkáltatót széleskörű utasításadási és irányítási jog illeti meg. Ehhez társul egy erőteljes ellenőrzési jogosultság.⁷ További fontos elhatárolási elem, hogy a munkavállaló a munkáltató szervezet-rendszerébe integráltan végzi a munkakörébe tartozó munkát, a munkavégzés jellege rendszeres és folyamatos. Munkavállalói oldalon csak természetes személy állhat és a munkaszerződésből eredő jogok érvényesítése és kötelezettségek teljesítése során a munkavállaló helyett nem állíthat maga helyett, a munkát személyesen köteles ellátni. Ezen felül pedig rendelkezésre állási kötelezettség terheli. A munkavégzés a munkáltató eszközeivel történik, a munkavégzés költségét a munkáltató maga viseli, továbbá vállalja a tevékenység végzésével felmerülő piaci és egyéb kockázatokat.

A magyar és nemzetközi munkajogban a szabályozás elsődleges tárgya a hagyományos, tipikus, vagy sztenderd munkaviszony. A szabályozás ezt tekinti irányadó típusnak, amely határozatlan idejű, teljes munkaidőre jön létre, a munkaszerződést egy munkáltató és egy munkavállaló köti egymással, és a munkáltató által meghatározott helyen és időben, a munkáltató eszközeivel történő munkavégzésre jön létre. A munkaviszony ezen típusának a munkajogi szabályozásban normateremtő szerepe van, mert ez a jogviszonytípus jelenti azt az alapot, amelyhez az eltérő jogviszonyokat mérjük, és amely jogviszonyokat atipikusnak nevezünk.⁸

Tehát minden olyan jogviszony, amely eltér az előbb jellemzett munkaviszonytól atipikus munkaviszonynak tekinthető. Ebből a kiindulási alapból a hatályos Munka törvénykönyve a munkaviszony egyes típusaira vonatkozó különös szabályoknál külön nevesít bizonyos atipikus munkavégzési formákat.⁹ Találkozhatunk azonban olyan atipikus formával is, amit ugyan nem nevesít a Munka törvénykönyve, de létezik, vagy olyat is, amit esetleg más jogszabályokban találhatunk meg.¹⁰

A VÁLTOZÁSOK IRÁNYAI

Mint arra fentebb utaltunk a munka világában egyre inkább új igények formálják a felek viszonyait. Az 1973-as olajárrobbanást követő gazdasági válság hatására világszerte megugrott az igény a rugalmas, atipikus foglalkoztatási formák iránt, amely addig inkább csak kivételes és kiegészítő jelleggel volt jelen.¹¹ Ettől kezdődően egyre nagyobb szerepet tölt be a munkajog világában az általánostól eltérő foglalkoztatás. Az atipikus foglalkoztatási formák alkalmazását lassú de folyamatos emelkedés jellemzi hazánkban.¹² A növekedés hátterében több tényező áll úgy, mint a digitális eszközök elterjedése, az adminisztratív munkák számarányának növekedése, a munkaidő szemléletű munkavégzés csökkenő tendenciája. A munkaviszony

⁶ Kiss György: Alapjogok kollíziója a munkajogban, Pécs, 2010. 11. o.

⁷ Dr. Halmos Szilvia – Dr. Petrovics Zoltán: Munkajog, Nemzeti Közszolgálati Egyetem Közigazgatás-tudományi Kar Budapest, 2014. 43. o.

⁸ Ferencz Jácint: Az atipikus munkaviszonyok komplex megközelítése, Doktori értekezés, Széchenyi István Egyetem, Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, 8. o.

⁹ 2012. évi I. törvény a Munka törvénykönyvéről, XV. fejezet, valamint XVI. fejezet a munkaerő-kölcsönzés különös szabályairól 192.-222.§,

¹⁰ A hatályos munka törvénykönyve több helyen biztosítja a felek számára, hogy a közöttük fennálló jogviszonyt maguk alakítsák, ezért létrejöhetnek a tipikustól eltérő, nem nevesített atipikus formák. Más jogszabály tartalmazza például a hallgatói munkaszerződést, vagy a háztartási munkát.

¹¹ Bankó Zoltán: Az atipikus munkajogviszonyok, A munkajogviszony általánostól eltérő formái az Európai Unióban és Magyarországon, Doktori értekezés, Pécs, 2008. 15. o.

¹² Munkajog, Tipikus és atipikus foglalkoztatás, munkaviszony és önfoglalkoztatás, Jogpontok kiskönyvtár, 2017. 3. o., lásd még: https://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_evkozi/e_qlf008.html

szereplői közel sem használták ki intenzíven az standard munkavégzéstől eltérő foglalkoztatási formákban rejlő lehetőségeket. Ezen változtatott a koronavírus járvány, amely egyfajta kényszerhelyzetet generált, amelynek következtében tömegesen kezdték el alkalmazni az atipikus formákat. Fontos kiemelni azonban, hogy meglátásom szerint a járvány előtt is egyre erőteljesebb igény mutatkozott a klasszikus munkavégzéstől való eltérésre, azonban a munkáltatók sok esetben nem mertek változtatni a fennálló helyzeten. Tehát a vírus bizonyos szempontból nem új igényt teremtett, hanem csupán felgyorsította azokat a folyamatokat, melyek várhatóan a későbbiekben bekövetkeztek volna.

A továbbiakban ezeket a már meglévő igényeket és előre predesztinálható folyamatokat kívánom bemutatni. A magyar munkajogi szabályozás a munkavállaló rendelkezésre állási kötelezettsége köré épül fel.¹³ Ennek tartalma azonban kezd átalakulni az elmúlt időszakban. Egyre több munkakörben kerül előtérbe a munkavállaló mindenkori elérhetősége szemben a munka kezdetétől annak végéig történő rendelkezésre állással. Gyakran merül fel az igény, hogy a munkavállaló az említett módon „quasi” készenlétben álljon a munkaidő beosztáson túlmenően is. Sok esetben a munkáltató ezt többre értékeli akár olyan áron is, hogy effektív kevesebb munkaórát dolgozik a munkavállaló, de cserébe legyen bárhol bármikor elérhető, ha szükség van rá. Markáns változás következett be a munkavégzés helyét illetően is. A távmunka nem újkeletű megoldás bizonyos feladatok ellátására, azonban az utóbbi időben megsokszorozódott azon munkakörök száma, amelyek elláthatók távmunka keretében. Erre azonban mégsem került sor a munkáltatók sokkal inkább maradtak tradicionális formánál. Munkáltatói és munkavállalói szemszögből több előnye is van a távmunka formájában történő munkavégzésnek. Gondoljunk csak az irodaház fenntartási költségire, vagy épp a munkahelyre történő utazás idejére. A munkavégzés eszközeit illetően szintén átalakulás figyelhető meg. Igaz ez szorosan kapcsolódik a távmunkavégzés térnyeréséhez, melyhez a járvány nagymértékben hozzájárult. Ugyan főszabályként a munkáltató köteles biztosítani a munkavégzéshez szükséges eszközöket, azonban egyre gyakoribb, hogy a munkavállaló részben vagy egészben a saját eszközével végzi a feladatot. A munkavégzés helyének megváltozása további átalakulás melegágya.¹⁴ Az otthon, mint munkahely egyre jobban előtérbe kerül. Mindez pedig erősen érinti a munkáltató ellenőrzési jogát, vagy legalábbis annak módját mindenképpen. A távmunkavégzés következtében a munkavállaló költségei növekednek, mint például a rezsiköltségek. Ezzel párhuzamosan a munkáltató költségei a tevékenység végzésével kapcsolatban csökkennek. Tekintettel azonban a munkavégzés önálló jellegére ezek a költségek a munkáltatót kellene terheljék. Távmunka esetében azonban nehéz ezeket a költségeket számszerűsíteni és a tényleges költségeket elszámolni. Erre megfelelő megoldást jelenthet a rezsiatárlány.¹⁵ A munkaidő-beosztás szabályait (munkarend) a munkáltató állapítja meg.¹⁶ A beosztás meghatározása a munkáltató egyik fő jogosultsága. Ezzel kapcsolatban szintén egyre nagyobb igény jelentkezik a munkavállalók oldalán arra, hogy kötetlen, vagy legalábbis kötetlenebb formában végezzék munkájukat. A munkaidő beosztás szabályaiban rengeteg lehetőség rejlik, úgy, mint például a törzsidő és peremidő kialakítása. Ugyanakkor megjegyzendő, hogy a magyar szabályozás szerint csak abban az esetben beszélhetünk kötetlen munkarendről, amennyiben teljes mértékben átengedi a munkaadó a beosztás lehetőségét a munkavállaló számára.¹⁷ A rugalmas munkaidőbeosztás, valamint a távmunka további előnyeként említhetnénk a magánélet és a család összehangolásának

¹³ Pál Lajos: A munkarend sajátos formáiról, Munkajog, 2020/2. lapszám, 5-9. o.

¹⁴ Mélypataki Gábor: A munkahelyek dematerializálódása az új foglalkoztatási formákban, Publicationes Universitatis Miskolcensis Sectio Juridica Et Politica XXXVII 2019. 379-394.

¹⁵ Jönnék az új távmunkaszabályok <https://ado.hu/munkaugyek/jonnek-az-uj-tavmunkaszabalyok/> (2020. december 4.), lásd még: 487/2020. (XI. 11.) Korm. rendelet a veszélyhelyzet során a távmunkával kapcsolatos szabályok alkalmazásáról

¹⁶ 2012. évi I. törvény a Munka törvénykönyvéről, 96.§ (1) bekezdés

¹⁷ Pál Lajos: A munkarend sajátos formáiról, Munkajog folyóirat, 2020/2. lapszám, 5-9. o

kérdéskörét, azonban ezzel kapcsolatban megoszlanak a vélemények. Van, aki szerint a rugalmas munkaidő ahelyett, hogy a családra szánt időt növelné, inkább elveszi tőle, több időt töltenek a szülők munkával, gyakran otthon, hétvégén is dolgoznak. Ehhez hozzájárul még a technikai fejlődés, mert a laptopok, okostelefonok, tabletek lehetővé teszik, hogy a munkavállaló bármikor bárhol elérhető legyen és dolgozzon. A munkahelyi csapatépítés gyakran azt is jelenti, hogy a munkavállaló szabadidejét is megszervezik, ami szintén nem kedvez a családi életnek.¹⁸ Napjainkban az önálló munkavégzés is új értelmet nyer, ami a munkáltató utasításadási jogkörére is hatással van. A munkáltatónak a jogosultsága továbbra is fennáll ugyanakkor lényegesen szűkebb körben használja fel a munkavégzés során. A Munka törvénykönyve szerint a munkavállaló köteles a munkáltató által előírt helyen és időben munkára képes állapotban megjelenni.¹⁹ A jövőben ez az előírt hely is megváltozhat, amely alatt az online teret is értenünk kell.

Az átalakulás egy másik irányként a platform munkákat nevezhetjük meg. A digitális változásoknak köszönhetően megjelentek olyan új munkavégzésre irányuló formák, melyek jelenleg nem sorolhatók ugyan a munkaviszony fogalma alá, azonban több munkajogi kérdést is felvetnek. Ennek alapja, hogy a platform alapú munkavégzés során többnyire egy speciális három oldalú kapcsolat jön létre a szolgáltatást nyújtó (munkát végző), a szolgáltatást igénybe vevő, valamint a platformot üzemeltető között. A jogviszony polgári jogi jogviszony keretében jön létre a felek között. Különlegességét az adja, hogy több ponton keverednek a munkaviszony és az egyéb polgári jogi jogviszonyból eredő sajátos jegyek. Ilyen például, hogy a feladatot a munkát végző saját eszközeivel végzi, a munkaidőt többnyire a tevékenységet végző határozza meg, vagy éppen az, hogy a jogviszony megszüntetésére a szolgáltatást igénybe vevő értékelése kihatással lehet. Az említett munkavégzési formák rendkívül változatosan szabályozzák a felek viszonyait, így csupán azt szeretném kiemelni, hogy a technológia adta lehetőségek következtében megjelent az igény az atipikus munkaviszonyoknál is „atipikusabb” foglalkoztatási formák iránt.²⁰

KONKLÚZIÓ

Az évezred elején elkészült Wim Kok jelentés²¹ középpontjában a sztenderd, tradicionális munkaszerződésekben rögzített rugalmasság mértékének felülvizsgálata állt, annak érdekében, hogy sztenderd munkaszerződések vonzóvá váljanak mind a munkáltatók, mind a munkavállalók számára. Véleményem szerint mára a kérdés sokkal inkább abba az irányba tendál, hogy a foglalkoztatást munkaviszony keretei között tartsuk. Mindezt pedig ösztönző mechanizmusokkal érhetjük el, valamint népszerűsíteni kell a munkaviszonyban történő foglalkoztatást, ezáltal visszatérni a foglalkoztatási formákat ebbe a mederbe. Hasonló konklúziót vont le az Európai Unió Tanácsa következtetéseiben, amely szerint a munka átalakuló jellege kedvező hatást gyakorolhat az európai fiataloknak és a jövő nemzedékeinek az életére. Ugyanakkor kezelni kell az átalakulást kísérő – többek között a foglalkoztatási formákkal és a foglalkoztatási viszonyokkal kapcsolatos – problémákat és következményeket is, mindenekelőtt azon fiatalok tekintetében, akik kevesebb lehetőséggel rendelkeznek, esetleg

¹⁸ Koltói Lilla: Pedagógiai pszichológia jegyzet óvodapedagógusoknak, http://www.jgypk.hu/mentorhalo/tananyag/Pedagogiai_pszichologia_jegyzet_vodapedagogusoknak/51_a_csaldmod_ell_vltozsai.html

¹⁹ 2012. évi I. törvény a Munka törvénykönyvéről, 52.§ (1) bekezdés

²⁰ Rác Ildikó: A digitalizáció hatása a munkajog egyes alapintézményeire, PhD értekezés, Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, 2020. 107. o.

²¹ A brüsszeli Európai Tanács 2003 márciusában felkérte az Európai Bizottságot, hogy egy speciális munkacsoportot hozzon létre annak megvizsgálására, vajon mennyire megalapozottak azok az aggályok, amelyek szerint a tagállamok nem képesek eredményesen megbirkózni az előttük álló kihívásokkal, tekintettel a lassuló gazdasági növekedésre.

azért, mert alacsony képzettségűek. Ezzel összefüggésben növelni kell a fiatalok tájékozottságát és tudatosságát a különböző foglalkoztatási formák és foglalkoztatási viszonyok következményeivel kapcsolatban.²²

Az atipikus munkaviszonyok számarányának növekedése a munkaviszony szereplőtől is új szemléletet feltételez. Ennek kialakításában fontos szerepet játszik a felek megfelelő tájékoztatása és oktatása. Erre szolgál a Project Life Management. A projektszemlélet elsajátítása megfelelő kiindulópontot jelenthet a XXI. század digitális változása által a munka világára gyakorolt hatásainak enyhítésére. Így a rugalmas munkaidő, vagy a kötetlen munkarend a távmunkavégzés, a home office és az egyéb hangsúlyosabbá váló munkavégzési formákhoz való alkalmazkodás alapkövét jelentheti a Project Life Management. A rugalmas munkaidő és a rugalmas juttatások a koncepció fontos elemei, melyek segítik elérni az optimális egyensúlyt a munka és a család között, növelik a produktivitást, csökkentik a konfliktusokat és hozzájárulnak a mentális egészség megőrzéséhez is.²³

Fontos hangsúlyozni azt is, hogy a Munka törvénykönyve rengeteg lehetőséget kínál, csak a felek nem minden esetben használják ki. Rengeteg lehetőség van a „klasszikus” atipikus foglalkoztatási formákban is, mint például a részmunkaidős foglalkoztatás. A tapasztalatok alapján a részmunkaidős modell elsősorban azokon a munkahelyeken került sikeresen alkalmazásra, ahol a részmunkaidős foglalkoztatás is megfelelő mértékű bevételt biztosít a munkavállalók számára.²⁴ Ebben a formában hatékonyabb munkavégzés, költséghatékonyabb működés és növekvő szabadidő lehetőségei rejlenek, ha a felek megfelelően alkalmazzák azt.

Meglátásom szerint azonban törekedni kell arra, hogy a Munka törvénykönyvébe, vagy más jogszabályban olyan munkavégzési formák kerüljenek kialakításra, amelyek további rugalmasságot biztosítanak megfelelő védelem mellett. Erre jó példa lehet a foglalkoztatási kötelezettség és a bérfizetési kötelezettség merevségének áttörése. Erre alkalmas lehet a nulla forintos szerződés, melyet a magyar munkajog nem tartalmaz.²⁵ Ennek lényege, hogy a felek úgy állapodnak meg, hogy nem határozzák meg a munkaidő mértékét. Mindez azt jelenti, hogy a munkáltatót nem terheli foglalkoztatási kötelezettség, azaz nem kell ellátnia munkával a munkaszerződést aláíró munkavállalót, illetve bérfizetési kötelezettsége is csak a ténylegesen ledolgozott idő után van.²⁶ A szabályozásban az atipikus foglalkoztatási formák körének bővítése meglátásom szerint azért lehet eredményes és sikeres, mert a feleknek nem elegendő a biztosított lehetőség a jogviszony alakítására, hanem sokkal inkább preferálják a kész előre legyártott formákat. A tapasztalatok szerint annak ellenére, hogy a Munka törvénykönyve tartalmaz lehetőségeket a felek számára, sok esetben mégsem élnek ezzel.²⁷ Éppen ezért fontos ösztönözni, motiválni, valamint kellően promotálni az atipikus megoldásokban rejlő lehetőségeket, hogy a felek munkavégzésre irányuló kapcsolataikat munkaviszony keretei között tartsák.

²² Az Európai Unió Tanácsa, Brüsszel, 2019. április 29. 8754/19 – A Tanács következtetései a fiatalokról és a munka jövőjéről

²³ Adriana Mezei, Zsuzsanna Szeiner, Ádám Szobi: Rugalmas munkavégzés – rugalmas juttatások, SJE X. Nemzetközi Tudományos Konferenciája, Komárom, 2018. szeptember 11–12, (51. o.)

²⁴ Répáczki Rita: Munkaidő: rugalmasan, de nem határok nélkül, <https://ado.hu/munkaugyek/munkaido-rugalmasan-de-nem-hatarok-nelkul/?hilite=%27rugalmas%27%2C%27munkaid%C5%91%27> (2020.10.20.)

²⁵ Kártyás Gábor: A munkaidő szabályok veszélyhelyzet idején (megvéd vagy gúzsba köt?) Magyar Munkajog E-folyóirat 2020/1, 50. o.

²⁶ Kártyás Gábor: Kell-e rugalmasabb munkaidő-szabályozás? <https://ado.hu/munkaugyek/kell-e-rugalmasabb-munkaido-szabalyozas/?hilite=%27rugalmas%27%2C%27munkaid%C5%91%27>, (2020. 10. 18.)

²⁷ Rácz Ildikó: A digitalizáció hatása a munkajog egyes alapintézményeire, PhD értekezés, Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, 2020. 107. o.

A MAGYARORSZÁGI SZOCIÁLIS SZOLGÁLTATÁSOK RENDSZERE ÉS A DIGITALIZÁCIÓ INNOVATÍV HATÁSAI

Nyitrai Imre*

doktorjelölt

Károli Gáspár Református Egyetem, Allam- és Jogtudományi Doktori Iskola

BEVEZETÉS

Doktori témám a hazai szociális szolgáltatási rendszer változásainak leírását célozza, az első, releváns jogszabály 1993-as megszületésétől napjainkig. A digitalizáció hatásainak vizsgálata önmagában is népszerű tématerület, azonban ágazati hatásait viszonylag kevesen írták még le.

A terület fontosságát mutatja, hogy az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság önálló és mértékadó véleményt fogalmazott meg már 2016-ban a szolgáltatási ágazatokra gyakorolt hatásokról. A szociális szolgáltatások területe – szorosabban véve – azonban nemzeti hatáskörbe tartozó kérdéskör, ezért különösen szükséges a szociális ágazat hazai vizsgálata, a digitalizáció hatásainak feltárása, számbavétele.

A személyes gondoskodást nyújtó szociális szolgáltatások területe sajátos értékek, elvek és működési sajátosságok mentén, széles körben, összetett rendszerként alakult ki az elmúlt évtizedekben. Egyedi a működési környezete és sajátos üzemeltetési gyakorlatok alakultak ki benne. Ezek erőteljes, vissza nem fordítható változásokat okoztak eddig is, de ezt a jelenleg is zajló „szolgáltatási forradalom” újabb kérdések felé lendíti.

A tanulmányban bemutatom az eddig lezajlott digitalizációs változásokat, valamint kísérletet teszek az innovatív lehetőségek kérdéseinek felvetésére.

Sikeres változás azonban csak a szolgáltatási rendszer stakeholdereinek aktivizáló támogatása mentén képzelhető el, amelynek eléréséhez komoly szemléletmódváltás, valamint a szervezeti-vezetési gyakorlat megváltoztatása is szükséges.

A beavatkozási területek közül hármat emelek ki: 1. adminisztráció (nyilvántartási, elszámolási és ellenőrzési tevékenységek), 2. intézmények működtetése, 3. a szolgáltatásokban megvalósuló segítő tevékenységek témáiban.

AZ ADMINISZTRÁCIÓ DIGITALIZÁCIÓJA

Rendkívül fontos célkitűzés a 21. század elején a modern, gyors, ügyfélbarát ügyintézés kialakítása, lehetőségek szerint a szociális szolgáltatások teljes körű elektronizálása.

A kormányzati közigazgatás megújítása során kiemelt jelentőségűek az e-közigazgatáson belül azok az informatikai fejlesztések, amelyek a modernizálást és a hatékonyság növelését segítik. A közigazgatásban a jogalkalmazói gyakorlat és a jogértelmezés egységesítését szolgálják a központosítottnak kialakított, és az érintett szervezetekben kötelezően alkalmazandó informatikai alkalmazások.

Ezek a célok a szociális ágazat működésének modernizációjában is megjelentek. Az innovációs irányok érintik a szociális ágazat egészét:

- a szociális hatósági munka korszerűsítését (a működési engedélyezés és ellenőrzés elektronikusan vezetett adminisztrációs rendszerét),
- a szakemberek és az állampolgárok információhoz jutását, az önálló ágazati szolgáltató portál folyamatos működtetését, tartalomfejlesztését,

* Témavezető: Dr. habil. Homicskó Árpád Olivér, egyetemi docensa

- egyes szolgáltatások teljes adminisztrációját, amely központilag kialakított elektronikus adatlap és dokumentáció elektronikus vezetését jelenti,
- elvileg az önkormányzatok szolgáltatástervezését (a szolgáltatásszervezési koncepció elektronikusan elérhető adatgyűjtését, a tervezés módszereit),
- a központi ágazati adatszolgáltatási és információs rendszer működtetését, továbbfejlesztését,
- a szociális ágazati döntéshozók munkájának támogatását (kapacitásszabályozás, ellátási térképek, gyakorlati visszajelzések).

A fenti célok megvalósításában hozott áttörést az OSZIR (Országos Szociális Információs Rendszer) 2016. évi bevezetése. A keretrendszer és a szerteágazó modulok kialakításához a TÁMOP 5.4.2-12/1-2012-0001 jelű, *Központi Szociális Információs Fejlesztések* című, valamint az EFOP-1.9.4-VEKOP-16-2016-00001 jelű, *A szociális ágazat módszertani és információs rendszereinek megújítása* című EU-s finanszírozású programok jelentettek fejlesztési forrásokat.¹ A rendszert jelenleg már a Magyar Államkincstár kezeli és fejleszti. A rendszer indulásakor az alábbi részeket tartalmazta:

Modul neve	Alkalmazás neve	Tartalma
bírságnylvántartás	Szociális Ellenőrzés és Bírság	A szociális intézmények ellenőrzését támogató rendszer, de nem került élesítésre
EBR		
ELLBIR		
ellenőrzés támogatás	ELLTÁM	
GYVR	Gyermekvédelmi Rendszer	A gyermekvédelmi gondoskodásba kerülő ellátottak nyilvántartása
KENYSZI	Igénybevevő nyilvántartás	A jogszabály által meghatározott szolgáltatások igénybevételeinek nyilvántartása
MÜKENG	Szolgáltatói Nyilvántartás	A működési engedélyhez kötött szociális szolgáltatások, intézmények és fenntartók közhiteles nyilvántartása
ÖFR	Örökbefogadási Rendszer	Az örökbefogadási folyamatot támogató rendszer
PKR	Szociális Pályázatkezelő Rendszer	A pályázati alapú támogatások kezelését támogató rendszer

¹ A ma is elérhető leírás szerint: „Az Országos Szociális Információs Rendszer (OSZIR) a TÁMOP-5.4.2-08/1-2009-0001 és a TÁMOP-5.4.2-12/1-2012-0001 kiemelt projektek keretén belül kialakított, a szociális ágazati adminisztrációs tevékenységeit széles körben támogató információs rendszer, mely magas szintű támogatást biztosít az ágazati szolgáltatások tervezéséhez, átlátható működtetéséhez és ellenőrzéséhez.

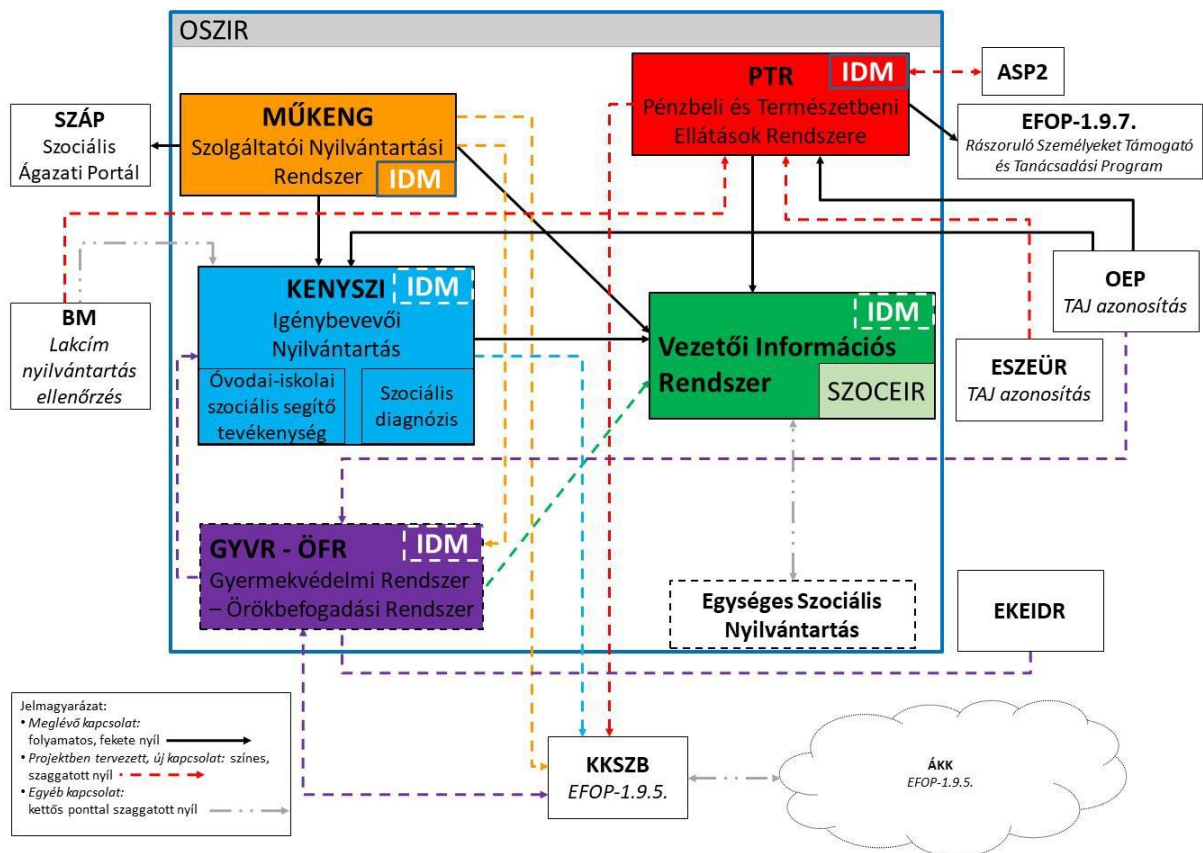
Bevezetésével nem csak a szociális információs rendszer európai uniós szinten történő modernizációja történt meg, hanem kiépült egy olyan ágazati portál, amelyen minden közérdekű és szakmai információ közérthető formában elérhető, és hosszútávon biztosítani tudja a szociális ágazatot érintő információk áramlását és közérdekű adatok megosztását.

Az OSZIR magas szintű informatikai segítséget biztosít a szociális szolgáltatások tervezéséhez, átlátható működtetéséhez és ellenőrzéséhez. Az ágazati szolgáltatások tervezését végzők számára olyan informatikai adatbázis és központi szempontrendszer készült, amelynek alapján a szolgáltatások fejlesztési koncepcióit egységes módon, célzottan a rendelkezésre álló adatok alapján tudják tervezni és nyilvánosságra hozni.

A szociális hatóságok az elektronizált ügyviteli folyamataikat egységes dokumentációk és eljárásrendek alapján központi elektronikus nyilvántartásba rögzíthetik, így a működési engedélyek területén megvalósult az e-ügyintézés.” (<http://szocialisportal.hu/oszir>, elérés: 2020. november 23.)

PTR	Pénzbeli- és Természetbeni Ellátások Nyilvántartása	Egyes pénzbeli és természetbeni szociális támogatási fajták nyilvántartása
SZKR	Szociális Kapacitás Gazdálkodási Rendszer	Gyakorlati használata nem valósult meg
SzocReg	Intézményi Nyilvántartás	Kivezetésre került, a szolgáltatások zömében a MŰKENG vette át a helyét, korábban kizárólag a szociális foglalkoztatáshoz (ma már: fejlesztő foglalkoztatás) kapcsolódó működési engedélyeket kezelték ebben a rendszerben
TEVADMIN	Igénybe vevői nyilvántartás	A szociális szolgáltatások megvalósulásához kapcsolódó, egyéb információk kezelése
SzocVIR	Vezetői információs rendszer	Az OSZIR rendszer moduljainak adatait aggregált/kereshető formában tároló adattárház

Az egyes, jelenleg is működő elemeinek kapcsolódását mutatja a következő ábra.



2. ábra: A szociális nyilvántartások rendszerkapcsolatai, forrás: dr. Magyar Gyöngyvér - GYVR vezetői tájékoztató gyámhivatalok részére (2020)

Bár a teljes rendszer kétségtelenül nem a legegyszerűbb felépítésű², és számos keresztfunkciót, adatellenőrzést és adatmigrációt kíván megoldani, az online működés akár naprakész vezetői információk (VIR) kinyerésére is alkalmassá tennék azt.

Bevezetések nyilvánvaló nehézséget jelentett a szerény, sokszor alkalmatlan informatikai háttér egyes intézményekben, s az online jelentési szisztémára való átállás készség- és időnként képességhiányokkal találkozott.

Volt olyan szakmai szervezet³, amely egyetértett ugyan az elektronikus igénybevevői nyilvántartás bevezetésének szükségességével a szociális, gyermekjóléti és gyermekvédelmi ágazatban, ugyanakkor néhány szolgáltatás esetében a bevezetést megalapozatlannak és a bevezetés körülményeit előkészítetlennek tartották.

Azonban az összes bevezetési nehézség, ágazati szervezetek, szakemberek által megfogalmazott – valós vagy felnagyított – kritika⁴ ellenére a szociális szolgáltatások nyilvántartási digitalizációja üzembiztosan működik, rengeteg értékes adatot nyilvántart és alkalmas ágazati szintű változások, hatékonyabb és hatásosabb rendszer kialakításának támogatására.

DIGITALIZÁCIÓ AZ INTÉZMÉNYEK MŰKÖDTETÉSI FELADATAIBAN

A fenntartói és működtetői szervezetek – mint minden szolgáltatást végző, gazdálkodó szervezet – érdekelt az elektronizálásban. Azonban ezek a funkciók még az állami fenntartó érdekkörében sem jelennek meg – legfeljebb csak korlátozott mértékben.

Néhány területet mégis kiemelhetünk:

- gazdálkodás: az intézményi költségvetések elkészítéséhez az egyes fenntartók (nagyságtól is függően) egységes informatikai támogatást használnak. A legtöbb esetben ezzel az elemi gazdálkodási műveleteket, legtöbbször a bérszámfejtési feladatokat, és sokkal ritkábban a folyamatba épített ellenőrzést, és még ritkábban a kontrolling feladatokat is bekapcsolják. Itt hatalmas fejlesztési lehetőségek vannak még, hiszen egy „egyszerű” önköltségszámítási feladatot⁵ sem kell hosszas számításoknak megelőzni egy jól működő kontrolling-rendszerben. A digitalizáció terjedésével – a kötelezően rögzítendő adatok körében bővítése segítségével – elérhető lenne, hogy a szociális szolgáltatásokban elemi gazdálkodási adatokhoz (pl. egy főre eső ellátási költség), vagy folyamatosan frissülő térítési díj adatokhoz juthasson a szakma.
- munkaszervezés: még az előző területen tapasztalható digitalizációs mértéknél is alacsonyabb azon szolgáltatók száma, akik elektronikus támogatással látják el munkaszervezési feladataikat. Miközben ma már akár az ételfutárunk pontos helyét is látjuk okostelefonunkon, addig pl. az utcai szociális munkát végző szociális munkás nincs ellátva a minimális digitális eszközökkel, nem áll rendelkezésre számára online elérhető,

² A rendszer működésének elérhető, műszaki leírása különösebb informatikai kompetenciák megléte nélkül tanulmányozva is rendkívüli bonyolultságot mutat: https://regi.tankonyvtar.hu/hu/tartalom/tamop412A/2011-0091_szocialis_agazati/ii_a_szocialis_ellts_Italnos_folyamata.html (elérés: 2020. november 3.).

³ <https://www.peticiok.com/kenyszi> (elérés: 2020. november 3.).

⁴ Pl. Magyar Narancs: Újabb szoftver az államigazgatásban - Szociális érzéketlenség (2012. március 19.), <https://magyarnarancs.hu/belpol/szocialis-erzeketlenseg-79242/?orderdir=novekvo> (elérés: 2020. november 3.)

⁵ A feladatot az Sztv. így határozza meg: „115. § (1) Az intézményi térítési díj a személyes gondoskodás körébe tartozó szociális ellátások ellenértékéeként megállapított összeg (a továbbiakban: intézményi térítési díj). Az intézményi térítési díjat a fenntartó tárgyév április 1-jéig állapítja meg. Az intézményi térítési díj összege nem haladhatja meg a szolgáltatási önköltséget. Az intézményi térítési díj év közben egy alkalommal, támogatott lakhatás esetében két alkalommal korrigálható. Az intézményi térítési díjat integrált intézmény esetében szolgáltatásonként, szakápolási központ esetében a szakápolási ellátásra külön kell meghatározni, ilyen esetben az önköltség számítása során a közös költségelemeket a szolgáltatásonkénti közvetlen költségek arányában kell megosztani.”

központi jelentési lehetőség (e funkció online térképen lenne képes jelölni a potenciális életveszélynek kitett hajléktalan személy tartózkodási helyét, állapotát, beavatkozási igényét stb.) Érdekesség, hogy a járványhelyzet több szolgáltatási területen hozott ilyen változást: pl. a bezárt bölcsődék szakdolgozói online elérhető anyagokat tettek közzé, a karantén-kényszere miatt sűrűn változó munkabeosztást több helyen „elektronizálták” (online, azonnali személyzetcsere lehetővé téve). Fontos megemlíteni, hogy egy friss kutatás szerint a szociális szolgáltatók 61%-a a veszélyhelyzet időszakában alkalmazta a home office lehetőségét egyes feladatok ellátásában.⁶

- képzések (külső/belső): Ma már szinte valamennyi képzést ITK-eszközzel támogatott módon igénybevehetően hirdetnek, s a legtöbb fenntartó a saját, belső képzéseit az online térben szervezi meg, esetleg e-learning lehetőség is biztosít munkatársainak. Ez a változás valószínűleg döntően átalakítja a szociális szakma „képzési piacát” is.
- szakmai közösségek, érdekvédelem: szinte kizárólag egyes közösségi médiában, esetleg egy-két viszonylag dinamikus (napi/heti gyakorisággal) frissülő honlapról juthat információhoz az érintett szakember. A virtuális közösségi akciók (viszonylag sokak által ismert verziója a bérüket papírlapra kiíró és azt maguk elé tartó kollégák akciója) és véleménycsere, állásfoglalás megfogalmazás, tiltakozás ma már szinte csak az interneten történik az ágazatban.

A SZOCIÁLIS SEGÍTÉS DIGITALIZÁCIÓJA

A szociális ágazatban kevés összefoglaló tanulmányt találhatunk e problémakörben, ráadásul a piaci szereplőknek sincs homlokterében a szociális segítség automatizálása, IKT-támogatása. Ezért különösen kiemelendő Tóth Anikó Panna tárgy körben végzett kutatásainak és megállapításainak kiemelése.⁷ Tóth kiemeli, hogy jelentős változásokat hozott már eddig is e területen a digitalizáció, ám a robbanásszerű változás még előttünk áll. A szerző úgy véli, hogy a szükséges kompetenciák változásával, növekedésével, a digitális írástudás és IKT-műveltség térnyerésével, az okoseszközök hétköznapivá válásával megnő az igény (és a szükséglet is) az IKT-megoldások iránt.

Bár kétségtelen tény, hogy a technológiák előtérbe kerülésének megvannak a sajátos veszélyei (viszonylag drága bevezetési költségek, a növekvő nyitottság és adattárolás etikai és jogvédelmi kérdései stb.), de a térnyerés elkerülhetetlennek tűnik. Látható, hogy amennyiben a jóléti államok fenn kívánják tartani a szociális segítség szolidarisztikus működtetését a jövőben is, akkor a legnagyobb kihívást az óriási munkaerőhiány jelenti.⁸ Nincs ez másként hazánkban sem.⁹

Szükséges lenne – legalább az Ipar4.0 keretei között – átgondolni és stratégiai szintre emelni egy hosszútávú elképzelést a szociális segítség digitalizációja témakörében is.

A személyes gondoskodás körében kiemelt szerepe van a felügyeleti funkcióknak, amelyet ma már személyre szabott, viszonylag olcsó szenzorokra épített rendszerben szinte bármely ingatlanban (magán vagy intézményi épületben) telepíteni lehet. Fontos terület a kapcsolattartás is, amely különösen járványhelyzetben, a bentlakásos intézményekben adhat lehetőséget a segítségben.

⁶ Szociálpolitikai Szemle, 2020/3-4. szám.

⁷ Tóth Anikó Panna: Infokommunikációs technológiák használata a szociális munka gyakorlatában, Párbeszéd - szociális munka folyóirat, Vol. 4. (2017.), No. 2.

⁸ Bagó József: A munkaerőhiány a mai Magyarországon, Opus et Educatio, 2018, 5. évfolyam 2. szám, 207-215. o.

⁹ Lásd például: http://medicalonline.hu/eu_gazdasag/cikk/nagy_a_munkaerohiany_az_egeszsegugyben (elérés: 2020. november 7.); <https://merce.hu/2020/05/16/tasz-van-olyan-szocialis-otthon-ahol-71-szazalekos-lehet-a-munkaerohiany/> (elérés: 2020. november 23.); <https://mfor.hu/cikkek/makro/pluszpenzzel-harcolna-ujbuda-a-munkaerohiannyal.html> (elérés: 2020. november 23.).

Fontos beavatkozási pont a demencia elleni küzdelem: tesztekkel, játékokkal, aktivitást biztosító alkalmazásokkal mérhető javulás érhető el ezekben a kórképekben.

Nem utolsósorban említhető az ápolás-gondozás tématerülete, ahol – bár még csak kísérleti jelleggel – a nyugati világban számos példát láthatunk a robotizálásnak. A digitális személyi asszisztensek fejlődése és elterjedése, az okosórák, okosmérők és más, személyes eszközök elérhetővé válása, az ápolást segítő eszközök, robotok megjelenése új utakat és jelentős innovációs lehetőségeket kínál az erre nyitott szakmai szereplőknek.

HÁZASSÁGJOGI NÓVUMOK FERENC PÁPA TANÍTÁSÁBAN

*dr. Novák István**

doktorjelölt

Miskolci Egyetem, Deák Ferenc Állam-és Jogtudományi Doktori Iskola

BEVEZETÉS

Ferenc pápa 2013-ban történő megválasztása nem csak abban hozott újat, hogy az Újvilágból, Argentínából érkezett Európába és a Vatikán pápai székébe, hanem ahogy a névválasztása is alátámasztja, személyében egy, a szolidaritást és emberbaráti szeretetet magas szinten meghirdető pápát ismerhettünk meg az elmúlt években. Különösen erős visszhangra találtak gondolatai a migráció, a környezetvédelem vagy a házasságjog értelmezése területén kifejtve azokat. E tanulmányban a házasságjoghoz kapcsolódó három kérdéskört mutatom be az egyházi jog és a világi jog vizsgálatának sajátos módszerével.

A HÁZASSÁG ÉRVÉNYTELENSÉGÉNEK KÉRDÉSE

A házasságjog a katolikus egyházban két kodifikált törvénykönyvben található. Az egyik 1917-ben keletkezett és 1983-ig volt hatályban. A másik a ma is hatályban lévő 1983-ban keletkezett Codex Iuris Canonici. Természetesen az elmúlt 35 évben bizonyos változások illetve kiegészítések módosították a jogi kódex egyes rendelkezéseit, de ma is ez a hatályos törvénykönyv.

A házasságjog területén Ferenc pápa „újítása” az anyagi jogot nem érintette, vagy legalábbis nem változott e téren a törvénykönyv szövege.

A házasság a katolikus egyházban egy férfi és egy nő életre szóló szövetsége, mely szentség és szerződés is. A polgári házasságjog bevezetésével számos országban lehetővé vált a polgári válás intézménye is, ez azonban a katolikus egyházban nem valósult meg. Ugyanakkor azonban mind a két kódex lehetővé tette és teszi, hogy a megkötött házasságot valamilyen előre rögzített okok alapján ex tunc hatállyal megvizsgálva, kimondják, hogy a *megkötéskor* nem volt érvényes a házasság.

Ferenc pápa az *Amoris laetitia* kezdetű apostoli körlevelében¹ 2016 elején és más, korábbi megnyilatkozásokban az eljárásjog területére ad „új” emberibb szabályokat. Ez az eljárás egyszerűsítését, másrészt a bizonyítékok és minden egyéb ok szélesebb körű értékelését foglalja magába. Ennek köszönhető, hogy elektronikus kapcsolattartás is megvalósult az egyes egyházi bíróságokon illetve gyorsabbá vált az adott ügy elintézése. A reform természetesen felvet egy fontos kérdést: nem a bontóper kezdeti lépései ezek az intézkedések? Véleményem szerint a laikusok számára ez valóban így tűnhet. A valóság azonban az, hogy a pápa nem a házasság szentségi és szerződésbeli jellegét vitatja, hanem azt, hogy olyan okok léteznek a ma ideiglenesség társadalmának jellemzett világban, hogy egyre többen valóban nem veszik komolyan a házasság egyházi fogalmát és annak érvényességéhez szükséges hűségben vagy éppen a felbonthatatlanságban gyökerező jellegét.

„A megkötött és elhált házasságot semmiféle emberi hatalom és semmiféle ok nem bonthatja fel, kivéve a halált – hangzik a katolikus egyház tanítása. Vannak azonban olyan esetek, amikor a házasság érvénytelenül kötött vagy nem hálták el, ezekben az esetekben van helye az

* Témavezető: Prof. Dr. Sárly Pál, egyetemi tanár

¹ Vö. Ferenc pápa: *Amoris laetitia*, SZIT, Budapest 2016.

egyházi bírósági eljárásnak.”² Az érvénytelenséget kimondó eljárás az egyház jogtörténete során általában egy bonyolult, több fokú eljárás volt. A pápa eljárásjogi újítása azt segítette elő, hogy a jog ne egy életidegen és az egyház tanításának lényegével össze nem egyeztethető legyen, hanem éppen ellenkezőleg: a másik iránti tisztelet a jogi procedúra emberhez közeli jellegét erősítse.

„A katolikus egyház által működtetett szentszéki bíróságokra hárul az eljárás lefolytatásának feladata. Eddig legalább két fokon kellett egybehangzó ítéletnek megszületnie arról, hogy a házasság nem jött létre. 2015. december 8-ától, ha az első fokú ítélet kimondja, hogy a házasság semmis, nincs szükség második bírósági fokra, hogyha az ítéletet senki sem fellebbezi meg.”³ Az új eljárásjogi változtatás tehát ez egyszerűbb jogszolgáltatáshoz vezetett. Ma még nehéz lenne megmondani, hogy milyen számbeli eredmények születtek az elmúlt néhány évben, azt azonban tényként kezelhetjük, hogy közelebb került az ügy elintézése a normálisabb határidőkhöz.

„A december 8-ától életbe lévő irgalmasság rendkívüli szentévével párhuzamosan hatályba lévő változtatások nem érintik a katolikus házasságot alapjaiban meghatározó trentói zsinat szabályait. A katolikus egyház továbbra is teljesen szuverén egyházjogi szabályokat alkalmaz saját szabályai, hitelvi biztosításának fenntartására, közte a házasságkötés és az érvénytelenség megállapítására. A változtatások leginkább a hívek és a papság közötti távolságot csökkenthetik, hangsúlyosabb lesz a hívekről gondoskodó püspök eszménye.”⁴ Az új szabályozás és a fent említett enciklika szabályai együttesen a jog és a szeretet összefüggő és igazságos rendszerére mutat rá, a házasság évszázados fogalmának és lényegének megváltoztatása nélkül.

Maga az egyházi házasság illetve második házasság témakörrel már jóval korábban is foglalkozott az egyház. A kérdést II. János Pál pápa és a körülötte lévő teológusok is boncolgatták, de ekkor még nem jutott át a jog területére. Érdemes egy magyar jezsuita tudós korábbi előadásából idézni: „szakemberek között is akadnak olyanok, akik attól tartanak, hogy a Római Egyház számára is kikerülhetlenné válhat az anglikán közösségben kialakult gyakorlat. Ők ugyanis már a 20. század első felében bevezették a házassági bíróságokat, melyek, a Római Egyház mai gyakorlatához hasonlóan, a templomban megkötött első házasság esetleges érvénytelenségéről hoztak ítéletet. A második világháború után azonban, az első házasság jogi érvénytelenségét vizsgáló bírósági eljárás mód megtapasztalt fogyatékoságai miatt, pasztorális fórumokat hoztak létre, melyek a sikeres második házasságban élők érdekei alapján adnak engedélyt új házasságuk megkötésének templomi megünneplésére. A napjainkra kialakult gyakorlatban ezt az engedélyt a legtöbb esetben megadják.”⁵ Érthető, hogy csak nehezen tört utat a katolikus egyházban a jogi eljárás változtatásának igénye, hiszen jogos félelem vezette az egyházat a visszafogottságban. A pápa új szemléletmódja azonban elűzte a kétségeket, a házasság felbonthatatlan, ha érvényes.

SZENTSÉGI RENDELKEZÉSEK JOGI ALAPJAI

A házasság érvénytelenségét kimondó eljárás egyszerűsítéséhez és az ehhez szorosan kapcsolódó szentségekhez való járulás kérdésének új szemlélete jelenik meg. Bár számos kritikai álláspont fogalmazódik meg Ferenc pápa reformjaival kapcsolatban, véleményünk szerint a helyesség és igazságosság erénye is előtérbe került, amikor a reformlépések

² Vö. <https://www.hirado.hu/2015/11/11/konnyebb-lesz-veget-vetni-a-katolikus-hazassagoknak/>

A nyilatkozatot Völgyesi Levente egyházjogász, az ELTE Állam- és Jogtudományi Karának adjunktusa adta.

³ Uo.

⁴ Uo.

⁵ Vö. Somfai Béla: Második házasság a katolikus egyházban? Megfontolások az elváltakról. <http://www.magarpaxromana.hu/kiadvanyok/csalad/somfai.htm>

megtörténtek. A pápai döntést egyrészt megnyilatkozásaiban⁶ másrészt az *Amoris laetitia* kezdetű körlevelében tette közzé. A házasság érvénytelenségének kimondása, ahogy fentebb láttuk, egyszerűbb és főként gyorsabb lett, másrészt, amennyiben mégsem lehet a házasság érvénytelenségét megállapítani, akkor is lehetővé válik megszorításokkal ugyan a szentségekhez való járulás.⁷

Ez utóbbi még több kritikát váltott ki bizonyos egyházi körökben. Végeredményben arról van szó, hogy az a személy, aki érvényes házasságot kötött és később különvált a házastársától, majd újabb párkapcsolatot létesített, az ki van zárva az egyház ún. szentségi életéből. A jog szankciója ez: ha nem érvényes a kapcsolat, amiben élsz, akkor a gyónáskor nem tudod megfogadni a bűn kerülését, márpedig az egyház erkölcsi tanítása az, hogy a férfi és a nő a házasság megkötése után élheti a nemi életet. Ha nem ez történik, akkor nem lehet gyónni és áldozni. Ferenc pápa először is azt vezette be, hogy az eljárás, amit fentebb láttunk, legyen egyszerűbb és elérhetőbb. A második, hogy amennyiben nem lehet kimondani a korábbi házasság érvénytelenségét, és már minden lehetőség a jog által kimerült, akkor ugrunk egy dimenziót, és ha a körülmények lehetővé teszik, akkor a szankciót el lehet hagyni. A szentségek vétele és a jogi szankció kapcsolata során lépett a pápa tehát egy nagyot és a *jog nyitott szövedékének* rendszerét kiegészítette az együttérzés és szeretet ajándékával.

Ferenc pápa a sok kérdésre, mely arra vonatkozott, hogy miként kell értelmezni a házasság szentségének érvénytelenségét kimondani nem lehetséges esetekben a szentáldozás lehetőségét, így válaszolt: „Más, bonyolultabb körülmények között, és amikor nem lehet elnyerni a házasság semmisségének kinyilvánítását, előfordulhat, hogy az említett választás nem megvalósítható. Ennek ellenére, mégis lehetséges a megkülönböztetés útja. Ha arra a felismerésre jutunk, egy konkrét esetben, hogy léteznek korlátozó tényezők, amelyek csökkentik a felelősséget és a bűnösséget, különösen akkor, amikor egy személy úgy látja, hogy újabb mulasztást követne el, és kárt okozna új kapcsolatában nevelt gyermekeinek, az *Amoris laetitia* megnyitja a bűnbocsánat és az eucharisztia szentségéhez járulás lehetőségét. Ezek lehetővé teszik neki, hogy a kegyelem erejével érettebbé váljon és fejlődjön.”⁸ A szankció nem szűnt meg, de bizonyos esetekben mintegy diszkrecionális jogkör gyakorolva lehet eldönteni, hogy szabad-e illetve kell-e a szankciótól eltekinteni.

EGY FÉRFI ÉS EGY NŐ HÁZASSÁGA?

A harmadik területe a házasságjogi nívumoknak azzal kapcsolatos, hogy a keresztény közösségekben egyre többször beszélnek arról, hogy vajon tényleg egy férfi és egy nő lehet csak alanya a házasságnak? Erre a kérdésre bizonyos nem katolikus keresztények nemmel válaszolnak, és valamilyen formában elismerik az azonos neműek kapcsolatát, akár egyházuk által is. Szögezzük le: a katolikus egyház jogtörténete még a felvetés gondolatát is elutasította az elmúlt időkben. Egy új dokumentumfilm, a *Francesko*, amelyben Ferenc pápa beszél az

⁶ Vö. Ferenc pápa: érvénytelen az egyházi házasságok nagy része <https://777blog.hu/2016/06/18/ferenc-papa-ervenytelen-az-egyhazi-hazassagok-nagy-resze/>

⁷ „Az újraházasodott elváltakkal kapcsolatban mégis jelentős újdonságot fogalmaz meg, jelesül azt, hogy bizonyos esetekben ők is járulhatnak a bűnbocsánat és az eucharisztia szentségéhez és a teljes önmegtartóztatást sem teszi kizárólagosan kötelezővé az új kapcsolatban. Mind ehhez fontos hangsúlyozni, hogy minden egyes személy helyzetét külön kell megvizsgálni, nem lehetséges általánosítás, nincsenek automatizmusok; bölcs, ha adott esetben a szentség kiszolgáltatás nem nyilvánosan történik, a hívők közösségét pedig folytonosan képezni kell: nevelni a befogadás szellemére és tanítani a házasság felbonthatatlanságról”

Vö. Ferenc pápa tanítóhivatali megnyilatkozása az *Amoris laetitia* VIII. fejezetéről. <https://www.magyarokurir.hu/hirek/ferenc-papa-tanito-hivatali-megnyilatkozasa-az-amoris-laetitia-viii-fejezeterol>

⁸ Vö. Ferenc pápa tanítóhivatali megnyilatkozása az *Amoris laetitia* VIII. fejezetéről. <https://www.magyarokurir.hu/hirek/ferenc-papa-tanito-hivatali-megnyilatkozasa-az-amoris-laetitia-viii-fejezeterol>
Eredeti szöveg: <http://www.vatican.va/archive/aas/documents/2016/acta-ottobre2016.pdf#page=21>

azonos neműekről, egyesekben azt a reményt keltette fel vagy éppen azon szörnyülködtek el, hogy a katolikus egyház feje mintha kiállna az azonos nemű párok házasságának egyházi jogi lehetősége mellett. A pápa azonban nem ezt mondta ebben a filmben és egyéb megnyilatkozásai sem ebbe az irányba mutatnak.⁹ Az tény, hogy a homoszexualitás megítélése bizonyos változáson ment keresztül a katolikus egyházban, de ez nem egyedüli jelenség: maga a szexualitás és egyház témaköre indult el egyes teológusok munkálkodása nyomán új és még újabb irányba; ennek egy része az azonos nemű kapcsolatok megítélésének erkölcszociológiai oldala. Az egyházi házasságjog a kodifikációs jogban és azt megelőzően is vallotta: a *házasság egy férfi és egy nő szövetsége*.

Ferenc pápa megnyilatkozásai során egyértelművé tette a házasság ortodox és helyes fogalmát: „A Szentatya egy 2014-es interjújában így nyilatkozott: 'A házasság egy férfi és egy nő között jön létre. A laikus államok meg akarják indokolni a civil együttéléseket azért, hogy szabályozzák az együttélés különböző helyzetait, amelyeket az emberek közötti gazdasági szempontok, például az egészségügyi szolgáltatás biztosításának szükségessége vezérel. Ezek különböző természetű együttélési megállapodások, amelynek különböző formáit nem tudnám felsorolni. Meg kell nézni a különböző eseteket, és ezeket a maguk sokféleségében értékelni.' Így tehát nyilvánvaló, hogy Ferenc pápa bizonyos állami rendelkezésekre utalt, és biztosan nem az Egyház tanítására, amelyet az évek során többször is megerősített.”¹⁰

Egy másik helyen ezt találjuk: „Szolgálatára során Ferenc pápa gyakran megerősítette a Katolikus Egyháznak azt a doktrínáját, tanítását, amely szerint a házasság egész életre szóló párkapcsolat egy férfi és egy nő között.”¹¹

A Codex Iuris Canonici 1917 így fogalmaz: „A házasság első célja a gyermeknemzés és nevelés, második célja az egymásnak nyújtandó kölcsönös segítség s a nemi ösztön kielégítése. A házasság lényeges tulajdonságai az egység és felbonthatatlanság, mely a keresztény házasságban a szentség révén nyer különös erősséget.”¹² Ebből az első kodifikált kódexből kitűnik az egyház ma is vallott jogi véleménye: a házasság férfi és nő között köthető szövetség és szerződés.

A Codex Iuris Canonici 1983 így definiálja a házasságot: „A házassági szövetséget, amelyben a *férfi és a nő* az egész élet olyan közösségét hozza létre egymással, amely természeténél fogva a házaspár javára, gyermekek nemzésére és nevelésére irányul, Krisztus Urunk a megkereszteltek között a szentség rangjára emelte. Ezért megkereszteltek között nem állhat fenn érvényes házassági szerződés anélkül, hogy ugyanakkor ne lenne szentség is.”¹³ Egyértelmű az új kodifikált kódex rendszerében, hogy a házasság évszázados isteni jogon alapuló rendszerét nem téveszti össze az ember által alkotott sajátos jogi formációkkal: „A bejegyzett élettársi kapcsolatról szóló 2007. évi CLXXXIV. törvény hatálybalépésével a

⁹ A pápa először is arról beszélt, hogy nem szabad megítélni a homoszexuális személyeket és például kizárni a családból: „A homoszexuális személyeknek joguk van arra, hogy családban éljenek; ők Isten gyermekei, joguk van a családhoz. Senkit sem szabad kizárni a családjából, és senkinek sem szabad lehetetlenné tenni az életét emiatt.” Majd utalt arra, hogy civil együttélési formára és nem a házasság kiterjesztésére van szükség az azonos neműek kapcsolatában: „Egy civil együttélési törvényre van szükség, hogy ily módon jogilag védettek lehessenek.” Vö. Ferenc dokumentumfilm – Az Apostoli Szentszék tájékoztatása. <https://www.magyarokurir.hu/hirek/-i-ferenc-i-dokumentumfilm-az-apostoli-szentszek-tajekoztatasa>

¹⁰ Vö. Ferenc dokumentumfilm – Az Apostoli Szentszék tájékoztatása. <https://www.magyarokurir.hu/hirek/-i-ferenc-i-dokumentumfilm-az-apostoli-szentszek-tajekoztatasa>

¹¹ Vö. Mit is mondott Ferenc pápa a polgári együttélésekről? <https://www.magyarokurir.hu/nezopont/mit-is-mondott-ferenc-papa-polgari-egyuttesrol>

¹² Vö. Codex Iuris Canonici Pii X pontificis maximis maximi iussu digetus, Benedicti Apape XV auctoritate promulgatus, in AAS 9 (1917-II), (CIC1917). Rövidítve: CIC 1917. 1013. kánon.

¹³ Vö. Codex Iuris Canonici auctoritate Ionnis Pauli PP. II promulgatus, (25 Ianuarii 1983) in AAS 75 (1983-II) magyarul: Az egyházi törvénykönyv. A Codex Iuris Canonici hivatalos latin szövege magyar fordítással és magyarázattal, (szerkesztette, fordította és a magyarázatokat írta: Erdő Péter), SZIT, Budapest 1985. (és későbbi kiadások). Rövidítve: CIC 1983. 1055. kánon.

házasság és az élettársi kapcsolat jogintézményei mellett, között egy új jogintézmény jelenne meg, a „bejegyzett élettársi kapcsolat”. A bejegyzett élettársi kapcsolat az anyakönyvvezető előtt, együttesen tett kijelentéssel jön létre, és megszűnhet házasságkötéssel, valamint – vitákkal nem terhelt esetben – közjegyző általi megszüntetéssel. Az új jogintézmény szorosan a házasság intézményének analógiáját követi, lényegesnek pusztán két eltérés nevezhető: kiskorú nem létesíthet élettársi kapcsolatot, illetve az élettársak nem élhetnek a közös örökbefogadás lehetőségével. A bejegyzett élettársi kapcsolat egy meghatározó vonatkozásban ugyanakkor az élettársi kapcsolathoz áll közelebb: nyitva áll azonos nemű párok számára is.”¹⁴ Ez a rendszer és más olyan jogi intézmények, amelyek szabályozzák az azonos neműek kapcsolatát (is) tulajdonképpen a *nóvum* Ferenc pápa tanításában: az állam feladata, hogy ne a házasságot terjessze ki minden együttélési rendszerre, hanem „találjon ki” olyan jogi lehetőséget, amely megnyugtatóan, de nem a házasság szentségének méltóságát „csorbítóan” rendezzi a kérdés jogi oldalát.

„Igaz, hogy Ferenc pápa gyakran bátorított az önmagukat LMBT-ként azonosító katolikusokkal szembeni befogadó, elfogadó magatartásra, de azt is kimondta, hogy ’a házasság egy férfi és egy nő között kötöttik’, továbbá hogy ’a családot veszélyeztetik azok az egyre nagyobb számban látható törekvések, amelyekkel némelyek magának a házasságnak az intézményét kívánják újradefiniálni’, márpedig a házasság újradefiniálására irányuló törekvések „azzal a veszéllyel járnak, hogy eltorzítják Isten teremtési tervét.”

Összefoglalva: a katolikus egyház, még akkor is, ha például az unió számos országa vagy a világ egyéb államai közül többen is elismerik a polgári házasság lehetőségét az azonos neműek számára, nem változtathat azon a teológiai és jogi igazságon, hogy *férfi és nő* lett teremtve és ennek következménye a férfi és nő szövetsége, mint házasság. A pápa azonban lép egy nagyot és egyrészt nem ítéli el a szexuális orientáció miatt az embereket, másrészt a polgári jog területére és az államok felelős vezetőire bízva a megfelelő jogi kidolgozását az azonos neműek számára. Hangsúlyozni kell, hogy ezzel nem változott az egyház álláspontja, mely a hivatalos teológiai és erkölcteológiai tanításokban foglalja össze a homoszexualitás kérdéskörét.

ÖSSZEGZÉS

Mint láttuk, Ferenc pápa az eljárásjog területén az emberek iránti tiszteletből bevezette a gyors és szakszerű eljárást. Ennek köszönhetően elindult egy új szemléletmód a jog területén.

A szentségek vétele és a jogi szankció kapcsolata során lépett egy nagyot és a jog nyitott szövedékének rendszerét kiegészítette az együttérzés és szeretet ajándékával. Ezáltal nem törölte el a szankció intézményét és a szentségek fontosságát sem csorbította, mindösszesen azt lépte meg, hogy a szentség és szankció kapcsolatát új, emberhez közelebbi módon lehet megközelíteni.

A minden ember iránti tisztelet kiterjed a nemi identitást másként megélők felé is, de ennek házasságjogi következménye a bibliai alapokon nyugvó jogi és teológiai rendszeren belül nem lehetséges. Ugyanakkor az állam nem mondhat le az egyes emberi kapcsolatok polgári szabályozásáról illetve nem hagyhatja magára azokat, akik megszenvedik saját belső meggyőződésüket például családjukban vagy más közösségükben.

¹⁴ Vö. Schanda Balázs: A házasság intézményének védelme a magyar alkotmányjogban. *Iustum Aequum Salutare* IV. 2008/3. 65. http://epa.oszk.hu/02400/02445/00010/pdf/EPA02445_ias_2008_3_065-073.pdf

SPECIÁLIS MUNKAVÁLLALÓI CÉLCSOPORTOK MUNKAVÉGZÉSÉNEK ALAPJOGI VÉDELME

Orosz Flóra*

IV. évfolyamos PhD hallgató

Miskolci Egyetem, Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola

BEVEZETÉS

A hátrányos helyzetű személyek körén belül a fogyatékos és megváltozott munkaképességű személyek speciális munkavállalói csoportot képeznek. Ezek a személyek hátrányosabb helyzetben vannak a társadalom többi tagjához képest, esetükben speciális bánásmód, jogérvényesítés és védelem indokolt, amire foglalkoztatásuk tekintetében hatványozottabban is szükség van. Ebből kifolyólag elengedhetetlen azoknak az emberi jogoknak az érvényesülése, érvényesítése és védelme, melyek azt biztosítják számukra, hogy a társadalom és a munka világának is tagjai, részesei lehessenek. E jogok által biztosított védelem köre összetett, több jogterületet is felölel, így alkotmányjogi, munkajogi és szociális jogi vizsgálatot igényel. Ez a komplex védelmi rendszer teremti meg a munkát vállaló és vállalni akaró személyek számára, beleértve a vizsgált célcsoporti kör tagjait is, a foglalkoztatás biztosítását, amelyben az Alaptörvény által szabályozott alapjogok a védelem vertikális pillérét alkotják – a jogviszony sajátosságai, a munka és szociális jogi védelem képi a védelem horizontális pillérét.¹

A tanulmány e három terület közül kizárólag az alkotmányjogi védelmet veszi górcső alá, és határozza meg annak jellemzőit – a szociális és munkajogi védelem tárgyalása egy hosszabb lélegzetvételű tanulmányt igényelne, így az meghaladja jelen tanulmány terjedelmi kereteit. Megjegyzendő, hogy a munkajog és szociális jog által biztosított munkaerő-piaci védelmi rendelkezések gyökerei az alkotmányos rendelkezésekre vezethetők vissza, amely alátámasztja, hogy a célcsoporti kört érintő védelem vizsgálatát az alapjog elemzésénél célszerű kezdeni. Hipotézisem szerint a vizsgált emberi jogok és azok védelme megfelelő alapot ad arra, hogy ezeknek az embereknek is biztosítani kell a munkához való hozzáférést és az egyenlő bánásmódot.

A FOGYATÉKOS ÉS MEGVÁLTOZOTT MUNKAKÉPESSÉGŰ SZEMÉLYEK FOGALMÁNAK MEGHATÁROZÁSA

Az alapjogi védelem tárgyalása előtt célszerű definiálni, kit értünk a vizsgált célcsoporti kör, nevezetesen a fogyatékos és megváltozott munkaképességű személyek alatt. A fogalmi tisztánlátás, a fogalmak ismeretén túl, jelentőséggel bír a foglalkoztatás kapcsán, ugyanis míg egy megváltozott munkaképességű személy a munkaerőpiacon szerzett valamilyen maradandó egészségkárosodása folytán korlátozott a munkavégzésben, addig egy fogyatékos személy általánosságban véve – kis kivételtől eltekintve – meg sem jelenik a munkaerőpiacon.²

A két fogalmat gyakran szinonimaként kezelik, elméletben és gyakorlatban egyaránt, azonban azokat el kell egymástól határolni. A hazai terminológia kifejezetten megkülönbözteti a fogyatékos személy és a megváltozott munkaképességű személy fogalmát – szemben az Európai Unió más országaival, ahol a „*person with disability*” (fogyatékos személy) fogalmat

* Témavezető: Prof. Dr. Csák Csilla, egyetemi tanár

¹ Jakab Nóra: Rendszerszerű gondolkodás a munkavállalói jogalanyiságról, *Jogtudományi Közlöny*, 2018/4, 185. o.

² Prugberger Tamás – Jakab Nóra: A foglalkoztatás elősegítés és igazgatás joga, *Bíbor Kiadó*, Miskolc, 2016, 172-173. o.

használják mindkét kifejezésre. A két fogalom halmaz-részhalmaz viszonyban áll egymással, ahol a megváltozott munkaképességű személyek a fogyatékos személyek halmazának részét képezik.³

A nemzetközi jog, az Európai Unió tagállamainak joga és a magyar jog eltérően határozza meg a fogyatékossgal élő személy fogalmát. A fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló ENSZ Egyezmény⁴ 1. cikke a következő képen fogalmazza meg a fogyatékossgal fogalmát: „*Fogyatékossgal élő személy minden olyan személy, aki hosszan tartó fizikai, értelmi, szellemi vagy érzékszervi károsodással él, amely számos egyéb akadállyal együtt korlátozhatja az adott személy teljes, hatékony és másokkal egyenlő társadalmi szerepvállalását.*” Ez a definíció egységes fogalom alatt, exemplifikatív felsorolással magában foglal minden féle szempontból bekövetkezett károsodást. Az Európai Unió tagállamainak fogalomhasználatát tekintve Jakab Nóra és Kajtár Edit az Empower Projectben végzett kutatómunkájuk eredményeként megállapították, hogy a környező kelet- és nyugat-európai országok jogszabályai a fogyatékossgal élő ember kifejezést alkalmazzák.⁵

Ezzel szemben a magyar jogi szabályozás és terminológia sajátossága az, hogy a fogyatékossgal-fogalom belül elkülöníti a) a fogyatékos személy és b) a megváltozott munkaképességű személy fogalmát, amely fogalmakkal kapcsolatos rendelkezéseket külön törvény szabályozza. A fogyatékos személy fogalmát az 1998. évi XXVI. törvény⁶ határozza meg, miszerint: „*az a személy, aki tartósan vagy véglegesen érzékszervi, értelmi, fizikai, kommunikációs károsodással él, amely az egyelő társadalmi részvételt korlátozza vagy gátolja.*”⁷ A megváltozott munkaképességű személy fogalmát az 1991. évi IV. törvény⁸ határozza meg: „*a rehabilitációs hatóság vagy jogelődjei által végzett hatályos minősítés alapján a) akinek az egészségi állapota a rehabilitációs hatóság komplex minősítése alapján 60 százalékos vagy kisebb mértékű, b) aki legalább 40 százalékos egészségkárosodással rendelkezik, az erről szóló szakvélemény, szakhatósági állásfoglalás, hatósági bizonyítvány alapján, c) akinek a munkaképesség-csökkenése 50–100 százalékos mértékű; vagy aki a komplex minősítés alól jogszabály rendelkezése alapján mentesül, rokkantsági ellátás folyósításának időtartama alatt*”.⁹

A FOGYATÉKOS ÉS MEGVÁLTOZOTT MUNKAKÉPESÉGŰ SZEMÉLYEKKEL KAPCSOLATOS ALAPJOGI VÉDELEM

A célcsoporti kör alapjogi védelmét a jogforrási hierarchia legmagasabb szintű jogszabálya, az Alaptörvény tartalmazza. Az Alaptörvény több cikke is tartalmaz közvetlenül vagy közvetve releváns, a fogyatékos és megváltozott munkaképességű személyeket (is) megillető jogokat. Ezek a jogok nevezetesen az egyenlő bánásmód elve (megkülönböztetés tilalma), mint első generációs alapvető emberi jog, illetve a szociális biztonsághoz való jog és a munkához való jog, mint második generációs alkotmányos alapjogok. Ezek a jogok a fogyatékos és

³ Jakab Nóra: A fogyatékossgal szociálpolitikai összefüggései, In: Mélypataki Gábor (szerk.): A szociálpolitika jogi alapjai a XXI. század társadalmi kihívásainak tükrében, Bíbor Kiadó, Miskolc, 2017, 205-209. o.

⁴ Convention on the Rights of Persons with Disabilities <https://www.un.org/esa/socdev/enable/rights/convtexte.htm> (letöltve: 2020. 10. 10.)

⁵ Jakab Nóra – Kajtár Edit: Empower Project Questionnaire Hungary, 2013, 1–10. o. A kérdőív a Visegrad Fund által támogatott Empower Project keretében készült, <http://empower.hu/publications/category/4-filled-in-questioners> (letöltve: 2020.10.30.)

⁶ A fogyatékos személyek jogairól és esélyegyenlőségük biztosításáról szóló 1998. évi XXVI. törvény (a továbbiakban: Fogy. tv.)

⁷ Fogy. tv. 4.§ a) pont

⁸ A foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról szóló 1991. évi IV. törvény (a továbbiakban: Fogl. tv.)

⁹ Fogl. tv. 58.§ m)

megváltozott munkaképességű személyek számára kifejezetten nagy horderővel bírnak, hiszen ezek az emberek a társadalom többi tagjához képest nagyobb támogatottságra, segítségre szorulnak, előnyben részesítést „szükséges” esetükben alkalmazni esélyegyenlőségi és munkavégzési korlátozottságuk révén. Ezek alapján e jogok jelentősége, annak folytán pedig elemzése megkerülhetetlen.

AZ EGYENLŐ BÁNÁSMÓD ELVE

Az Alaptörvény XV. cikke rendelkezik az egyenlő bánásmód elvéről, a diszkrimináció általános tilalmáról, ami a munkavállalói jogok és védett érdekek tekintetében is kiemelkedő szerepet tölt be, ugyanis a különböző jogágakon belül megjelenő hátrányos megkülönböztetés markánsan fordul elő a munkajogban.

Az Alkotmányhoz hasonlóan az Alaptörvény is két irányból közelíti meg az embereket megillető egyenlőséget: a) egyrészt kimondja, hogy a törvény előtt mindenki egyenlő,¹⁰ másrészt b) tiltja a hátrányos megkülönböztetést,¹¹ azaz az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés nélkül biztosítja.¹² Fontos megjegyezni az egyenlőség tekintetében, hogy el kell határolni a társadalmi életben vett egyenlőséget a jogi értelemben vett egyenlő bánásmód elvétől. Míg az előző értelemben ugyanis az egyenlőség alkotmányjogi szemszögből nem értelmezhető, addig a másik értelemben az alkotmányjog által védelemben részesített egyenjogúságról van szó.¹³ Számunkra, a tanulmány célja tekintetében a jogilag védett egyenjogúság bír jelentőséggel. A jogi értelemben vett egyenlő bánásmód elvének megsértése, azaz a diszkrimináció mindig valamilyen jog vagy kötelezettség tekintetében értelmezhető: „... valamely jog megvonásában vagy másokat nem terhelő kötelezettség megállapításában kell megtestesülnie, csak így válik jogilag relevánssá.”¹⁴ Továbbá a 9/2016. (IV. 6.) AB határozat 84. pontja kimondja, hogy „Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint személyek közötti, alkotmányosértő hátrányos megkülönböztetés akkor állapítható meg, ha valamely személyt vagy embercsoportot más, azonos helyzetben lévő személyekkel vagy csoporttal történt összehasonlításban kezelnek hátrányosabb módon. A megkülönböztetés pedig akkor alkotmányellenes, ha a jogszabály a szabályozás szempontjából azonos csoportba tartozó (egymással összehasonlítható) jogalanyok között tesz különbséget anélkül, hogy annak alkotmányos indoka lenne.” Az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdése példalózó jelleggel sorolja fel azokat az eseteket, amely alapján való megkülönböztetés diszkriminációt valósít meg. A felsorolás kapcsán a 3206/2014. (VII. 21.) AB határozat 27. pontja akként rendelkezik, hogy „... a diszkriminációtilalom alkotmányos klauzulája elsődlegesen a társadalom személyben rejlő és tetszés szerint nem változtatható tulajdonság mentén elkülönülő csoportjainak védelmét szolgálja. ... a rendelkezésben említett tulajdonságok – faj, szín, nem, fogyatékoság, társadalmi származás stb. – az egyén megváltoztathatatlan tulajdonságai, amelyeket nem tud befolyásolni.” A felsorolt esetek, személyből fakadó tulajdonságok között a fogyatékoság, kifejezetten nevesített esetként, védett tulajdonságnak minősül az egyenlő bánásmód biztosítása körében. A fogyatékosággal a fogyatékos embereknek együtt kell élniük, azon változtatni nem tudnak, azonban az alapvető jogok őket is megilletik. Továbbá a fogyatékosággal élő személyek köre külön is kiemelt, különleges gondoskodásra szoruló, védelmet igénylő csoportnak minősül, akik esélyegyenlősége és társadalmi felzárkózása érdekében

¹⁰ Bár az Alkotmány nem tartalmazta a „mindenki egyenlő” rendelkezést, Alaptörvényünk XV. cikkének (1) bekezdése már tartalmazza ezt a fordulatot.

¹¹ 45/2000. (XII. 8.) AB határozat

¹² 9/2016. (IV. 6.) AB határozat.

¹³ Kiss Barnabás: Az egyenlő bánásmód elvének és a hátrányos megkülönböztetés tilalmának jogi szabályozása. Acta Universitatis Szegediensis: Acta Juridica et Politica, 2003/12, 5-6. o.

¹⁴ 45/2000. (XII. 8.) AB határozat, ABH 2000, 344, 3.2. pont.

Magyarországnak az (5) bekezdés szerint külön intézkedéseket is kell foganatosítania. Ilyen intézkedésnek minősült, amikor az Emberi erőforrások Minisztériumán belül létrehozták a Társadalmi Felzárkózásért Felelős Államtitkárságot. Valamint az állam annak érdekében, hogy hatékony jogvédelmet biztosítson a hátrányos megkülönböztetést elszenvedők számára, külön intézményt, az Egyenlő Bánásmód Hatóságot¹⁵ hozta létre.¹⁶ A felsorolásnál az egyéb helyzet szerinti különbségtételbe a fogyatékos személyeken kívül, más hátrányos helyzetű személyekkel, pl. megváltozott munkaképességű személyekkel kapcsolatos megkülönböztetés is beletartozik. A fogyatékos személyek köre azért került kiemelésre, mivel azt a felsorolás is tartalmazza, illetve további rendelkezést is fűz az Alaptörvény hozzájuk.

A diszkrimináció esetében meg kell jegyezni, hogy az nemcsak hátrányos lehet, melyet az Alaptörvény tilt, hanem pozitív is. Kivételesen ugyanis el lehet térni az általános tilalomtól, de csak amennyiben az az egyenlőség tartalmi megvalósulását szolgáló pozitív megkülönböztetés. Tehát nem minden különbségtétel tilalmazott, hanem csak az igazolható ok nélküli megkülönböztetés, és amely sérti az emberi méltóságot.¹⁷ Ezt erősítette meg az Alkotmánybíróság a 9/1990. (IV.25.) AB határozat IV. pontjában, ami kimondta „... a diszkrimináció tilalma nem jelenti azt, hogy minden, még a végső soron nagyobb társadalmi egyenlőséget célzó megkülönböztetés is tilos. A megkülönböztetés tilalma arra vonatkozik, hogy a jognak mindenkit egyenlőként (egyenlő méltóságú személyként) kell kezelnie, azaz az emberi méltóság alapjogán nem eshet csorba, azonos tisztelettel és körültekintéssel, az egyéni szempontok azonos mértékű figyelembevételével kell a jogosultságok és a kedvezmények elosztásának szempontjait meghatározni. ... De ha valamely – az Alkotmányba nem ütköző – társadalmi cél vagy valamely alkotmányos jog csakis úgy érvényesíthető, hogy e szűkebb értelemben vett egyenlőség nem valósítható meg, akkor az ilyen pozitív diszkriminációt nem lehet alkotmányellenesnek minősíteni.” A pozitív különbségtétel, azaz előnyben részesítés a fogyatékos és a megváltozott munkaképességű személyek esetében is indokolt lehet, amennyiben az a kívánt cél eléréséhez szükséges és igazolható.

A SZOCIÁLIS BIZTONSÁGHOZ VALÓ JOG

Az Alaptörvény XIX. cikke szabályozza a szociális biztonsághoz való jogot. Szociális biztonság alatt azt az élethelyzetet értjük, amikor az emberek létfenntartása, megélhetése megfelelően biztosított. Olyan életminőség, amely a jólétet feltételez. *Takács Albert* értelmezése szerint „... az emberi élet olyan minősége, amely a jóléttel összefüggésben értelmezhető”.¹⁸ Akkor kell érvényesíteni, amikor a munkavégzés és abból származó jövedelem, valamint maga a munkavégzési képesség, valamely előre nem látható körülmény, kockázat miatt átmenetileg vagy tartósan korlátozódik, szünetel, vagy véglegesen megszűnik. Ennek megfelelően, *Hajdú József* úgy ítéli meg, hogy a szociális biztonsághoz való jog

¹⁵ A Hatóság az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvény értelmében jött létre, melynek feladata annak ellenőrzése, hogy érvényesül-e az egyenlő bánásmód követelménye.

¹⁶ Az Alaptörvény XV. cikkének indoklása; a CompLex Jogtár kommentárjának e cikkhez írt indoklása; a Kúria joggyakorlat-elemző csoportjának véleménye - Az egyenlő bánásmód követelményének megsértésével kapcsolatos munkaügyi bírósági gyakorlatban foglaltak.

¹⁷ Balogh Zsolt: A diszkrimináció tilalma. In: Schanda Balázs–Balogh Zsolt (szerk.): Alkotmányjog – Alapjogok, PPKE JÁK, Budapest, 2011, 137-140. o.

¹⁸ Takács Albert: Szociális jogok az Alkotmányban és a munka alkotmányjogi szerepe. In: Molnár Borbála–Gyombolai Zsolt – Téglási András (szerk.): Gazdasági alapjogok és az új magyar Alkotmány, Kiadta az Országgyűlés Emberi jogi, kisebbségi, civil- és vallásügyi bizottsága. Budapest, 2011, 79. o.

szubszidiárius a munkához való joghoz képest,¹⁹ vagyis a szociális biztonsághoz való jog akkor nyer jelentőséget, ha a munkához való jog megszűnik.

Az alaptörvényi rendelkezés elemzését megelőzően megjegyzést érdemel, hogy e jog tekintetében az Alaptörvény XIX. cikkének szabályozása változást, új szemléletmódot hozott az Alkotmány 70/E.§-hoz képest.²⁰ A XIX. cikk (1) bekezdése Magyarország azon törekvési szándékát rögzíti, hogy minden magyar állampolgárnak szociális biztonságot biztosít. Ez a fordulat hozta az egyik leglényegesebb változást azáltal, hogy az Alaptörvény egyértelművé teszi, nem jogként – bár a szociális biztonság alapjogi jellegét korábban is vitatták, és maga az Alkotmánybíróság sem tekintette valódi alapjognak, melyet több AB határozatban is kifejtett –, hanem „csupán” államcélként tekint a szociális biztonságra,²¹ ugyanis az Alkotmány 70/E.§ „*A Magyar Köztársaság állampolgárainak joguk van a szociális biztonsághoz...*” fordulat helyett az Alaptörvény rendelkezése nyomán az államnak csupán törekednie kell a szociális biztonság nyújtására.²² Többek szerint ez a változás visszalépést jelent az Alkotmányhoz képest, amely visszaminősíti a szociális biztonsághoz való jog jelentőségét. Figyelembe véve azonban, hogy az Alkotmánybíróság korábbi értelmezése²³ során sem tekintett valódi alapjogként a szociális biztonsághoz való jogra, azt nem volt hova gyengíteni. Államcélként tekintettek rá eddig is, és az Alaptörvényben is ekként került megfogalmazásra,²⁴ így ez a rendelkezés valójában az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlatát foglalta törvénybe. Mindazonáltal az a tény, hogy az Alaptörvény továbbra is rendelkezik e jogról, bizonyítja annak fontosságát. Az azonban kétségtelen, hogy az államcélként való nevesítés szélesebb, de alkotmányos keretek között gyakorolható mozgásteret tesz lehetővé az államnak a szociális biztonsági rendszer kiépítése és működtetése tekintetében. A taxatív felsorolt esetek²⁵ között határozza meg az Alaptörvény a rokkantság, fogyatékoság és önhibán kívül bekövetkezett munkanélküliség esetét, melynek bekövetkeztekor az egyének törvényben meghatározott támogatásra jogosultak. A támogatások formája és részletszabályai kapcsán a jogalkotó szabadsággal rendelkezik, amely az egyes személyi körök tekintetében eltérő lehet. A (2) bekezdés szerint pedig az állam szociális intézmények és intézkedések rendszere által teremti meg a szociális biztonságot hazánkban. A szociális biztonság tárgya kapcsán is változást hozott az Alaptörvény. Míg az Alkotmány a szociális biztonság megvalósításának eszközei között sorolta fel a társadalombiztosítás és a szociális intézmények rendszerét, addig az Alaptörvény eszközei között már nem szerepel a társadalombiztosítás rendszere, de magmaradt közöttük a szociális intézmények sora, illetve kibővült a szociális intézkedésekkel.

¹⁹ Hajdú József: A szociális biztonság jelentése és védelme az Alaptörvényben. In: Balogh Elemér (szerk.): A történeti alkotmánytól az Alaptörvényig, A Pólay Elemér Alapítvány Jurisperitus Betéti Társasága. Szeged, 2015, 34. o.

²⁰ Az új szabályozási koncepcióról elsőként a 23/2013. (IX. 25.) AB határozat, ABH 2013, 692 szolt. A szabályozás változásáról részletesebben lásd Rác Zoltán: A szociális biztonsághoz való jog Magyarországon a rendszerváltozás óta eltelt időszakban, Acta Universitatis Szegediensis: Acta juridica et politica, 2016, 535-542. o.

²¹ Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény megalkotását követően született alábbi határozataiban a szociális biztonsághoz való jog államcélként való minősítéséről rendelkezik: 40/2012. (XII. 6.) AB határozat, 3217/2014. (IX. 22.) AB határozat, 28/2015. (IX. 24.) AB határozat, 9/2016. (IV. 6.) AB határozat.

²² Lásd részletesebben Juhász Gábor: A gazdasági és szociális jogok védelme az Alkotmányban és az Alaptörvényben, Fundamentum, 2012/1, 44-48. o.; Téglási András: A szociális biztonság alkotmányos védelme az Alaptörvény hatálybalépése előtt és után, Acta Humana, 2019/2, 86-89. o.

²³ 32/1991. (VI. 6.) AB határozat

²⁴ Jakab András: Az új Alaptörvény keletkezése és gyakorlati következményei, HVG-ORAC, Budapest, 2011, 215.

²⁵ Az Alkotmányhoz képest fordulatot hozott az Alaptörvény szociális biztonsághoz való jog alanyainak köre is, ugyanis míg az Alkotmány exemplifikatív módon sorolta fel a jogosultak körét, addig az Alaptörvény csak a taxációban szereplő alanyok számára biztosítja a szociális biztonsághoz való jogot.

Téglási András és Hoffman István megállapítása szerint összességében véve az Alaptörvény XIX. cikke nem eredményezett lényegesen más koncepciót a szociális biztonság alkotmányos védelme kapcsán az Alkotmánybíróság Alaptörvény előtti és utáni gyakorlatát összevetve.²⁶ Alapvetően az új alkotmányos szabályozás a korábbi alkotmánybírósági gyakorlat Alaptörvénybe foglalásának feleltethető meg.

A fent leírtak alapján, a célcsoporti kör esetében alapvető fontosságú jogként aposztrofálható a szociális biztonsághoz való jog – az alaptörvényi szabályozással hozott új szemléletmód, változás ellenére is –, hiszen mind a fogyatékos, mind a megváltozott munkaképességű személyek számára elengedhetetlen létfenntartásuk, megélhetésük biztosítása, illetve az azt elősegítő támogatások igénybevétele.

A MUNKÁHOZ VALÓ JOG

Az Alaptörvény XII. cikke rendelkezik a munkához való jogról. A XII. cikk 1) bekezdése összetett módon biztosít jogosítványt, és ír elő egyben 'kötelezettséget' is az állampolgárok számára. Eszerint mindenkinek joga van a munka és foglalkozás szabad megválasztásához (illetve a vállalkozáshoz), ugyanakkor mindenki köteles képességei és lehetőségei szerint munkát végezni – amely rendelkezés új elem az Alaptörvényben. Az Alaptörvény, a szociális biztonsághoz való joghoz hasonlóan, e jog tekintetében is változást hozott az Alkotmánybíróság gyakorlatával összhangban. Korábban az Alkotmány 70/B.§ egy mondaton belül rendelkezett a munkához való jog pozitív (munkához való jog mint szociális jog – a munka megszerzése és megtartása) és negatív (foglalkozás szabad megválasztása) oldaláról, melyek közül az Alkotmánybíróság alanyi jogként kizárólag a negatív oldalt ismerte el, és részesítette alkotmányos védelemben.²⁷ A munkához való jog alaptörvényi újraszabályozása megerősítette az Alkotmánybíróság gyakorlatát, és a XII. cikkben már csak a munkához való jog negatív oldalát rögzíti alanyi jogként. A munkavégzést a jogalkotó azonban nemcsak mint mindenkinek biztosítandó jogként határozza meg, hanem azt a társadalom és az állam működésének zálogaként egyben elvárásként is.²⁸ A munkához való jog pozitív oldalát a jogalkotó a (2) bekezdés keretében relatív állami kötelezettségként, államcélként szabályozza, miszerint az államnak törekednie kell a munkavégzés feltételeinek – megfelelő foglalkoztatáspolitikai, munkahelyteremtés – megteremtésére.²⁹

A munkához való jog alanyai tekintetében megjegyzést érdemel, hogy meg kell különböztetni a fogyatékos személyek foglalkoztatásától a cselekvőképtelen személyek foglalkoztatását. Azt gondolnánk, hogy egy fogyatékos személy cselekvőképtelen is egyben, ami sok esetben bár igaz, de nem feltétlenül minden esetben. Tehát nem lesz valaki automatikusan cselekvőképtelen amiatt, hogy valamilyen fogyatékossgal él. Az Alkotmánybíróság 39/2011. (V. 31.) AB határozatában azt vizsgálta, hogy fogyatékossg miatt cselekvőképtelen nagykorú személyek esetén a munkához való alapjog érvényesüléséhez szükséges garanciák hogyan érvényesülnek. Míg az Alkotmány kizárólag a foglalkozás szabad megválasztásának jogáról rendelkezett, addig az Alaptörvény emellett kötelezettségként is előírja a munkavégzést saját képességekhez és lehetőségekhez mérten. Így ha egy fogyatékos vagy fogyatékossg miatt cselekvőképtelen személy képes és szeretne munkát vállalni, akkor ahhoz joga van – sőt köteles is dolgozni az Alaptörvény rendelkezése szerint –, így biztosítani

²⁶ Téglási: i. m. 103-104. o.; Hoffman István: A szociális segélyezés alkotmányos keretei – az Alkotmánybíróság döntéseire figyelemmel, In: Chronowski Nóra – Pozsár-Szentmiklósy Zoltán – Smuk Péter – Szabó Zsolt (szerk): A szabadságszerető embernek: Liber Amicorum István Kukorelli, Gondolat Kiadó, Budapest, 2017, 483. o.

²⁷ 21/1994. (IV. 16.) AB határozat, ABH 1994, 117. és a Wolters Kluwer jogtárának XII. cikkhez fűzött kommentárja alapján.

²⁸ A XII. cikk indoklása alapján.

²⁹ Juhász: i.m., 35-37. o.; Balogh: i. m., 313-315. o.

kell annak lehetőségét. A fent említett AB határozat 1.1. pontjában az Alkotmánybíróság megállapította, hogy „... a belátási képesség tartós és teljes mértékű hiánya az önálló munkaviszony-létesítés természetes akadálya lehet, ugyanakkor a cselekvőképtelen személyek teljes kizárása a munkaviszony típusú foglalkoztatásból adott esetben alkotmányossági aggályokat vethet fel.” Ebből következően tehát az a megállapításom, miszerint a munkaképes és dolgozni akaró cselekvőképtelen személy számára is biztosítani kell a munkavégzés lehetőségét, igazolható. Továbbá maga az AB határozat is kimondta, hogy a jogi szabályozásnak törekednie kell a cselekvőképtelen személyek munkavállalási lehetőségeinek és esélyeinek növelésére. Ennek a kötelezettségnek igyekszik eleget tenni az Alaptörvény a (2) bekezdésben foglalt rendelkezésével – „minden munkaképes ember dolgozhasson”.

ZÁRÓ GONDOLATOK

A hátrányos helyzetű személyek, azon belül a fogyatékos és megváltozott munkaképességű személyek is ugyanúgy társadalmunk tagjai, még ha „mátság” jellemzi is őket. Ezeket az embereket is megilletik az alkotmányos alapjogok, melyek közül bizonyos alapjogoknak kiemelkedő jelentősége van esetükben, nevezetesen az egyenlő bánásmód, a szociális biztonság és a munkához való jognak. Ugyanis ezek a jogok biztosítják számukra azt, hogy ők is ugyanolyan mértékben jogosultak a jólétre, a megfelelő életkörülményekre, továbbá jogosultak munkát vállalni, dolgozni, még hozzá hátrányos megkülönböztetés nélkül. Esetükben pozitív diszkrimináció is alkalmazható, amennyiben az indokolt és az őket megillető jogok így érvényesíthetők.

A bevezetőben meghatározott hipotézisem úgy vélem alátámasztásra került, az ismertetett alapjogok maximálisan igazolják a fogyatékos és megváltozott munkaképességű személyek munkához való jogát, valamint esélyegyenlőségüket. Mindezek a jogok alapvető jelentőséggel bírnak a védelem horizontális vetülete, azaz a munkajogi és szociális jogi védelem vonatkozásában.

CONSTITUTIONAL DEVELOPMENT OF THE HUMAN RIGHTS IN EUROPE

Raed Jamal Ghanem*

1st year PhD student

University of Miskolc, Ferenc Deák Doctoral School of Law

INTRODUCTION

The constitutional development of human rights in Europe has undergone many transformations that have had a major role in reaching the current form of the concept of human rights. What is meant here by constitutional development (according to the researcher) is the existence of the concept of human rights in a clear legal form, and its appearance in constitutions, treaties and judiciary provisions.

In this regard, some important events can be observed in European history, especially during the middle Ages, which had a great impact on establishing the concept of human rights later. The most important of these events:

BEFORE FRENCH REVOLUTION

Before the French Revolution, there were many movements and events that indicated the start of the growth of the revolutionary awakening, and on the other hand, it was a remarkable development towards legalizing rights and freedoms in Europe. The most important of these events:

- ***Magna Carta (1215)***: it is a royal charter of rights agreed to by King John of England, on 15 June 1215. First drafted by Archbishop of Canterbury Stephen Langton to make peace between the unpopular King and a group of rebel barons, it promised the protection of church rights, protection for the barons from illegal imprisonment, access to swift justice, and limitations on feudal payments to the Crown, to be implemented through a council of 25 barons. Neither side stood behind their commitments, and the charter was annulled by Pope Innocent III, leading to the First Barons' War. But later, this document received great attention, especially in the field of law, and it was a source of inspiration not only in Europe but in the whole world. Some believe that some of the articles of the Universal Declaration of Human Rights (1948) were inspired by this charter.¹
- ***The Golden Bull (1222)***: it was an edict, issued by Andrew II of Hungary. King Andrew II was forced by his nobles to accept the Golden Bull, which was one of the first examples of constitutional limits being placed on the powers of a European monarch. The law established the rights of the Hungarian nobility, including the right to disobey the King when he acted contrary to law. The nobles and the church were freed from all taxes and could not be forced to go to war outside of Hungary and were not obligated to finance it. This was also a historically important document because it set down the principles of equality for all of the nation's nobility.²
- ***The Warsaw Confederation***: signed on 28 January 1573 by the Polish national assembly in Warsaw, was one of the first European acts granting religious freedoms. It was an important development in the history of Poland and of Lithuania that extended religious tolerance to nobility and free persons within the Polish–Lithuanian Commonwealth and is considered

* Supervisor: Dr. Hegyi Szabolcs, associate professor

¹ Shami Chakrabarti, *Magna Carta and human rights*, British Library, 2015. <https://www.bl.uk/magna-carta/articles/magna-carta-and-human-rights> .

² https://en.wikipedia.org/wiki/Golden_Bull_of_1222#CITEREFMolnC3%A1r2001 .

the formal beginning of religious freedom in the Polish-Lithuanian Commonwealth. Although it did not prevent all conflict based on religion, it did make the Commonwealth a much safer and more tolerant place than most of contemporaneous Europe, especially during the subsequent Thirty Years' War.³

- ***The Bill of Rights 1689:*** It is an original Act of the English Parliament and has been in the custody of Parliament since its creation. The Bill firmly established the principles of frequent parliaments, free elections, and freedom of speech within Parliament – known today as Parliamentary Privilege. It also includes no right of taxation without Parliament's agreement, freedom from government interference, the right of petition, and just treatment of people by courts. The main principles of the Bill of Rights are still in force today - particularly being cited in legal cases – and was used as a model for the US Bill of Rights 1789. Its influence can also be seen in other documents establishing the rights of humans, such as the United Nations Declaration of Human Rights and the European Convention on Human Rights.⁴

Despite the importance of that stage, the real development of the concept of human rights in Europe did not really begin until after the French Revolution.

AFTER FRENCH REVOLUTION

For many legal and political jurists and philosophers, the French Revolution (1789) is the turning point in the history of human rights and fundamental freedoms. The French Revolution has remained a source of inspiration for many revolutions and liberation movements that fought to obtain human rights and guarantee their freedoms.

After the French Revolution, there were many documents and constitutional and legal instruments that covered all parts of Europe, and the aim was to protect and advance human rights. Some of these instruments are:

- ***Declaration of the Rights of Man and Citizen (1789):***
According to the view of a large aspect of jurisprudence, This declaration is consistent with the spirit of "secular natural law", which does not base itself on religious doctrine or authority, in contrast with traditional natural law theory, which does.⁵ The importance of this declaration is that it is directed to all human beings, not only to the French people, and it also emphasized the natural rights of human beings (freedom, property, security, and resistance to injustice). These rights were clarified in its first article when it stipulated that people are born free and remain equal in their rights.
It is worth noting that this announcement, despite its importance, was only limited to men, and it also did not include all men. Hence the distinction between the concepts of negative and positive citizenship, as some have called them, began.⁶
- ***The Napoleonic Code (1804) :***
Napoleon's Code (simply referred to as the Civil Code). It is the French Civil Code, which was established by the French Consulate in 1804 and is still in force, although it has sometimes been amended.
It was drawn up by a committee of four famous jurists and entered into force on 21 March 1804. The law was a significant step in replacing the previous collection of feudal rules, with a focus on a clearly written and functional law. Historian Robert Holtman finds this to

³ Daniel Stone, *The Polish-Lithuanian State, 1386–1795*, Seattle and London: University of Washington Press, 2001.

⁴ Bill of Rights 1689, Parliament UK, <https://www.parliament.uk/>, access date 15/11/2020.

⁵ Merryman, John Henry; Rogeliero, The civil law tradition: an introduction to the legal system of Europe and Latin America. Stanford University Press(2007). p. 16

⁶ William Doyle, *The Oxford History of the French Revolution*, Oxford University Press, 2018.p.124.

be one of the few documents that have shaped the world. The Napoleonic Code was not the first legal code to be introduced into civil law, but it was the first modern legal code to be implemented in most European countries and had a significant influence on developing countries in the field of law.

The value of this statute, while not perfect, derives from its impressive growth in dealing with rights and freedoms, such as the abolition of birth-based privileges and the establishment of freedom of religion.⁷

- ***The British Reform Acts 1 and 2:***

In 1832, Parliament passed a law changing the British electoral system. It was known as the Great Reform Act. This was a response to many years of people criticising the electoral system as unfair. For example, there were constituencies with only a handful of voters that elected two MPs to Parliament. In these rotten boroughs, with few voters and no secret ballot, it was easy for candidates to buy votes.⁸

However, this reform remained below the desired level, especially as it explicitly excluded women from the right to vote. Even it did not include only a certain group of men. In 1867, the Second Reform Law came, which gave the right to vote for large groups of men until it finally came to grant this right to every head of a family. Later, these two reforms were supported by the People's Representation Law 1884, which significantly expanded the voter turnout, but without this amendment affecting women's rights.

Despite the narrowness of these reforms, they bore a great impact on the political rights of the citizen, especially the right to vote, which is considered one of the most important tools of political practice.⁹

These documents and reforms that were mentioned briefly were not the only ones that contributed to the development of the concept of human rights in Europe at that time, as there were many movements and reforms that extended from the era of the Roman state to after the French revolution. We can find roots for the concept of human rights as well in those reforms, but they did not bear a great impact and did not attain a fame like the one that was mentioned.

HUMAN RIGHTS IN EUROPE DURING THE TWENTIETH CENTURY

The noticeable development of the concept of human rights in the twentieth century, especially after the two world wars and their accompanying, attacks on the rights, freedoms and dignity of many human beings. As a result, the United Nations was established and took it upon itself to protect human rights and public freedoms, relying on its official organizations that were active all over the world.

The 1948 Universal Declaration of Human Rights was the first and most important result of that labor. This declaration is considered the first real and explicit declaration aimed at directly protecting human rights, and it is a foundational text for human and civil rights. The Universal Declaration begins by recognizing that ‘the inherent dignity of all members of the human family is the foundation of freedom, justice, and peace in the world’, and It declares that human rights are universal – to be enjoyed by all people, no matter who they are or where they live. The Universal Declaration includes civil and political rights, like the right to life, liberty, free speech, and privacy. It also includes economic, social, and cultural rights, like the right to social security, health, and education.

Although it is not binding, it found a place for it in all national constitutions and laws and constituted a quantum leap in the history of human rights. Of course, the European countries

⁷ see : https://en.wikipedia.org/wiki/Napoleonic_Code. Access date 17/11/2020

⁸ Encyclopedia Britannica. <https://www.britannica.com/event/Reform-Bill> .

⁹ Jonathan Parry described this as a "borough franchise revolution". Jonathan Parry. *The Rise and Fall of Liberal Government in Victorian Britain*, Yale University Press, 1996.p. 221.

that have suffered from the ravages of wars found in this declaration foundations for organizing the protection of human rights and organizing the citizen's exercise of his freedoms.

The most important conventions that followed the Universal Declaration of Human Rights is *the European Convention on Human Rights (ECHR)*. It is an international convention for the protection of human rights and political freedoms in Europe. it was drawn up in 1950 by the then newly created Council of Europe and entered into force on 3 September 1953. This convention is of great importance in view of the stage in which it was established and given its great role in developing awareness about human rights, and it was formulated in general terms inspired by the Universal Declaration of Human Rights 1948, the English Bill of Rights 1689, and the Declaration of the Rights of the French Citizen 1789. The agreement consists of six sections dealing with basic rights and freedoms, in addition to the committee, the court, and their mechanism of action.¹⁰

For the effectiveness of this convention, the European Court of Human Rights was established. Whereas, under the convention, any person has the right to file a complaint about a violation of human rights by any state party to the convention, and court decisions in this regard shall be binding. And Later on, the European Agreement was strengthened by more important agreements and covenants, which have played a major role in protecting human rights and freedoms, including:

- European Social Charter 1961.
- Convention for the Protection of Individuals with regard to Automatic Processing of Personal Data 1983.
- European Convention for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment 1987.
- Framework Convention for the Protection of National Minorities 1995.
- Convention for the Protection of Human Rights and Dignity of the Human Being with regard to the Application of Biology and Medicine: Convention on Human Rights and Biomedicine 1997.
- Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings 2005.
- Council of Europe Convention on the Protection of Children against Sexual Exploitation and Sexual Abuse 2007.
- Council of Europe Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence 2011.

CONCLUSION

The concept of human rights is a relatively recent concept, but its roots go back to ancient historical stages that stretched back to pre-Christmas, and the development of this concept in Europe has passed through many stages, each of which had a great impact in imparting a new characteristic to this concept. This development was due to many combined factors, until the concept reached its current form.

From the researcher's point of view, the most prominent factor that humanity must owe to in the development of the concept of human rights is the writings and opinions of philosophers and jurists from the era of the Greeks until the beginning of the twentieth century, such as Plato, Aristotle, Locke, Hobbes and Russo, who continued to develop theories and principles that were aimed at liberating man and protecting his rights Especially in Europe. Their writings formed the basis of liberation movements and revolutions, the most prominent of which was the French Revolution, which constituted an important turning point in the history of human rights in Europe.

¹⁰ https://en.wikipedia.org/wiki/European_Convention_on_Human_Rights . Access date 18/11/2020.

But the actual entrenchment of the concept of human rights in Europe was in the twentieth century, specifically after the Second World War and the Universal Declaration of Human Rights, as this concept began to take an important constitutional dimension, especially with the presence of the European Court of Human Rights and the specialized committees that had a major role in limiting attacks on human rights. Human and spread awareness throughout Europe.

THE STATE OF DIGITAL GOVERNANCE IN EUROPE*

dr. Evelin Ritó **

4th year PhD student

University of Miskolc, Ferenc Deák Doctoral School of Law

INTRODUCTORY THOUGHTS

In recent years, the development of digitalisation has grown at a rapid pace. Not an exaggeration to say that digitalisation as a phenomenon has changed our whole lives and, of course, public sector actors could not ignore the changes either. As a result, the operation and role of the public sector has changed significantly.

We can observe that information and communication technologies (hereinafter referred to as ICT) are now at the heart of government processes, and the European Union also places great emphasis on the development and application of these technologies. This study examines the characteristics of eGovernment and the results of the European Commission's 2020 comparative analysis of digital governance in Europe.

THOUGHTS ON EGOVERNMENT

Developments related to e-government aim to strengthen the use of new communication technologies and tools in the operation of central, regional and local administrations. Another priority is to support the activities of the office apparatus, increase work efficiency and improve the quality of public services.¹ Many people believe that e-government solutions are only technological developments, so it can be observed that often there are only attempts to achieve the set goals by spreading the technology widely.

However, the literature and practical experience show that e-government is not just about ICT tools and their applications, but also about modernizing institutions and operational processes, and for example rethinking certain general principles. The main objective in most cases is to enable the public sector to provide public services to citizens as efficiently as possible.²

The present study does not deal in detail with the topic of the concept and regulation of e-government, it examines its characteristics only in general. It can be observed that developments in the field of eGovernment provide an opportunity for governments to use the most innovative infocommunication technologies. In most cases, the main goal is to provide all social actors with more direct access to information and services, in parallel with which the quality of services and the efficient operation of public bodies can be ensured.³

It can also be observed that the system of relations between the actors of the government is changing and examining the role of the state we can conclude that it appears in a kind of new role that puts the citizen in the focus of the government. As a result, they want to use e-

* „Supported by the ÚNKP-20-3 New National Excellence Program of the Ministry for Innovation and Technology.”

** Supervisor: Dr. Zsolt Czékmann, associate professor

¹ Frank Bannister – Regina Connolly: New Problems for Old? Defining e-Governance, e-Service Journal 8(2), 2012. 3-25.

² M. Bhuvana –Vasanth Shanmugan: Role of Information and Communication Technology (ICT) for Rural Development through E-Governance Initiatives, International Journal of Psychosocial Rehabilitation, Vol. 24, Issue 08, 2020. 4-9.

³ Ronchi A.M.: Governance and e-Governance, e-Democracy. Springer, Cham. 2019. 20-26.

government developments to provide greater opportunities for citizens to participate in democratic institutions and processes.⁴

Overall, we can say effective e-government can bring a number of benefits, including increased cost-effectiveness, greater transparency, faster administration and greater citizen participation in political life.

EGOVERNMENT BENCHMARK 2020 RESULTS

The European Commission also published this year a comparative analysis of e-government data. The analysis examines how the use of infocommunication technologies is evolving within the public sector. The examination analyses the operation of 36 countries, covering the United Kingdom, Iceland, Norway, Switzerland, Serbia, Montenegro, northern Macedonia, Albania and Turkey, in addition to the 27 Member States of the European Union. The countries surveyed are summarized in the report as “EU27 +”.⁵

In order to give a consistent and repeatable means of making valid comparisons, performance of online public services is evaluated against four “top-level” benchmarks. The average score of the four top-level benchmarks represents the overall eGovernment performance of a country, from 0% to 100%.

Four main aspects were marked out during the analysis, each names and examines several sub-indicators. The first key aspect is the criterion of user-centricity, which examines the extent to which public services can be used digitally or, for example, how mobile-friendly solutions they are.

The second is the requirement of transparency, which analyses how open and understandable communication is about the operation of certain public services. It also examines the transparency of processes in terms of the responsibility and performance of public institutions and what happens to personal data during data processing.

The third benchmark is the key enablers, which examine what technology assistive tools are available for eGovernment services. The last benchmark is the issue of cross-border mobility. The examination may raise the question of how easily citizens can access services from abroad or, for example, how easily they can use them.

Due to the size limitations of the study, it does not detail the results of the 2020 eGovernment Benchmark analysis. However, the following figure is highlighted, which provides a comprehensive picture of developments and illustrates how development results have evolved in each of the countries studied over the past two years compared to 2017 and 2018.

Based on the results of the 2020 eGovernment Benchmark Report, there has been a significant improvement. The overall performance of the EU27+ is 68%, which was 62% two years ago. However, we can see that the rate of improvement and overall performance varies significantly from country to country. With a few exceptions, countries at the lower end of the performance scale have improved, reducing the gap between frontrunners and laggards.

⁴ Cseh Gergely – Czékmann Zsolt: Good (digital) municipality - municipal digitization aspects of Good State and Governance Reports, in particular the effects of the introduction of the ASP system, INFOKOMMUNIKÁCIÓ ÉS JOG 2020/1. 9-13.

⁵ European Commission: eGovernment Benchmark 2020: eGovernment that works for the people. <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/egovernment-benchmark-2020-egovernment-works-people>
Last accessed December 2020

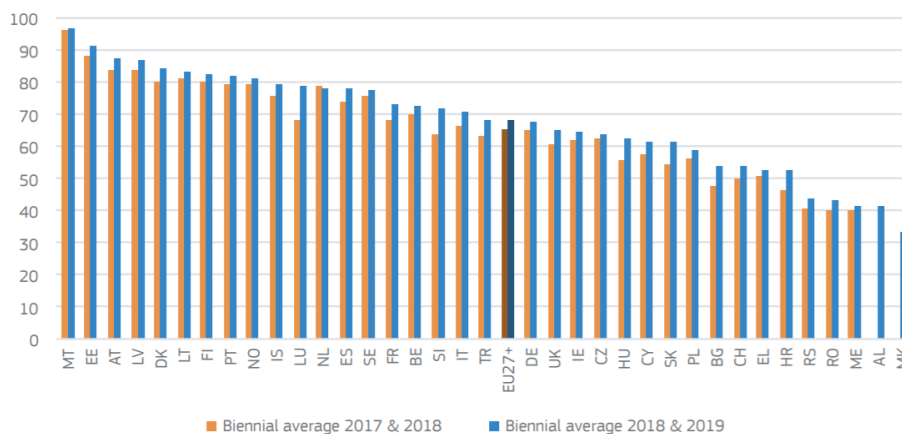


Figure 3.5 Biennial average of the Overall country performance (average of all top-level benchmarks per country)

6

The figure shows that Hungary is below the EU27+ average, ranking 24th out of 36, between the Czech Republic and Cyprus. The rate of digitization was 68% on average for the countries studied, which was 62% based on the results of the previous analysis. However, we can observe that leading countries produce indicators above 80-90 percent.

Examining the Hungarian results, it can be stated that the degree of digitization is 63%. According to the report, due to the low values of the development of digitalisation, Hungary is one of the countries that cannot fully exploit the potential of infocommunication technologies. Nevertheless, compared to the previous period, there has been a strong development in Hungary, as it is remarkable that the Hungarian value has improved from 44%. That is, the increase is 19 percentage points, which is one of the highest among the countries under study.⁷

According to the Report, each benchmark consists of several indexes. Which indexes, examining the individual aspects, compare the Hungarian values with the average indicators of the EU27+, as well as indicate the increase compared to the previous period. It can be seen that all the Hungarian benchmarks increased compared to the previous period, but not to the same extent. The largest increases can be observed in key enablers and transparency. There has also been a significant improvement in user-centricity. At the same time, there has been only a little progress on cross-border services for individuals. Domestically, there are also weaker results in terms of user characteristics, digital skills, ICT use, and the digitalisation of the business sector. According to the report, the digitalisation of the business sector, where e-commerce is the biggest problem, is low compared to the EU + EC. It can be observed that regular use of ICT and digital skills are approaching the EU + EC average, but we are still lagging behind. The report also covers good practices in each country, naming several domestic projects, such as the police administration portal or the e-municipal portal.⁸

Reflecting on the results of the study, both the report and the related literature make suggestions for solutions. The development of cross-border mobility has been a problem for the countries under study for years.⁹ The biggest obstacle to the modernization of mobility is the

⁶ European Commission: The eGovernment Benchmark 2020 Background Report

⁷ European Commission: The eGovernment Benchmark 2020 Background Report

⁸ Elisa Bruno: Co-deciding with citizens: towards digital democracy at EU level. <http://www.ecas.org/wp-content/uploads/2015/06/ECAS-Publication-online-version.pdf>. Last accessed December 2020

⁹ Alexander Schellong: EU eGovernment Benchmarking 2010+ General remarks on the future of benchmarking Digital Government in the EU

*problem of access to procedures requiring authentication. Therefore, mutual recognition of electronic identification would be beneficial for efficient development.*¹⁰

The issue of cyber security is a problem in each of the countries under study. The goal is to significantly increase the security level of government websites to ensure that users can trust public sector websites and services.¹¹

CONCLUSION

Overall, public administration is developing increasingly efficient digital services whereas user demand is growing, and more and more users have access to government services online. An important aspect is that these services should be easy to use and accessible to everyone.¹²

The eGovernment Benchmark is a yearly monitoring instrument of the EC to provide insight into the use of digital technologies in the public sector. Enabling citizens to access services in other countries is key to reaping the benefits of the European single market. Therefore, cross-border provision of services remains a priority for the Member States of the European Union. Nowadays the ICT systems are at the heart of government processes, but efforts are still needed to ensure that they further improve the public service provision.

¹⁰ O. G. Filatova: E-Government 2020: Research and Trends, Administrative Consulting 2020. 2-8.

¹¹ Rhodes C. - Mazey S: The state of the European union, vol 3: building a European polity? Lynne Rienner, Boulder, CO, 1995. 10-15.

¹² Czékmann Zsolt: eKormányzat Magyarországon - egy negyed évszázad jogalkotási eredményei, Miskolci Egyetem Állam és Jogtudományi Kar, 2020. 10-13.

A SZLOVÁK FÖLDTÖRVÉNY HATÁLYOS SZABÁLYOZÁSA, KÜLÖNÖS TEKINTETTEL A JOGI SZEMÉLYEK FÖLDSZERZÉSÉRE

*Szinek Csütörtöki Hajnalka**

1. évfolyamos PhD hallgató

Miskolci Egyetem, Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola

BEVEZETÉS

A természeti erőforrások – mint például a termőföld – minden ország természetes örökségének szerves részét képezik, ezen oknál fogva minden országnak nemcsak joga, de kötelessége is gondoskodni a természeti erőforrásainak fokozott védelméről. Szlovákia esetében ez a kötelezettség az ország legmagasabb szintű jogforrásában, a Szlovák Köztársaság Alkotmányában került rögzítésre, amely nemcsak a termőföld, de az erdő talaja, mint nem megújuló természeti erőforrás számára is kiemelt védelmet biztosít az állam és a társadalom részéről egyaránt. Jelen tanulmány kiemelt célja – a termőföldhöz, mint természeti erőforrásához kapcsolódva – a szlovák földforgalmi rendszer rövid történeti bemutatása, valamint a hatályos szabályozás ismertetése, különös tekintettel a szlovák, illetve a külföldi honosságú természetes és jogi személyek tulajdonszerzési jogosultságainak feltételeire, illetve korlátaira.

TÖRTÉNETI ÁTTEKINTÉS

A szlovák földforgalmi szabályozás történetének legdinamikusabb időszaka az ország Európai Unióhoz való csatlakozása után, 2004. május 1-től köszöntött be. Az Európai Unióhoz 2004-ben csatlakozott országok – köztük Szlovákia – csatlakozásukkor vállalták, hogy nemzeti szabályaikat harmonizálni fogják az uniós szabályozással. A csatlakozási szerződésekben foglaltaknak megfelelően a tagállamok számára lehetővé vált, hogy egy átmeneti időszak erejéig fenntartsák a csatlakozási szerződések aláírásakor hatályban lévő azon nemzeti szabályaikat, amelyek tárgya a mező- és erdőgazdasági földek tulajdonjogának megszerzésének korlátozása.¹ Szlovákia esetében ez az átmeneti időszak hét év volt, amely 2011-ben járt volna le, azonban Szlovákia úgy döntött, hogy kérelmezi a határidő három évvel való meghosszabbítását.² Az Európai Bizottság a kérésnek eleget téve, a szlovákiai mezőgazdasági földterületek szerzésére vonatkozó átmeneti időszak 2014. április 30-ig történő meghosszabbításáról határozott.³ A szlovák jogalkotó erre egy törvénymódosítással⁴ reagált, melynek következtében a mezőgazdasági földpiac nem csak az Európai Unió, hanem a harmadik országbeli állampolgárok számára is megnyílt. Ezen felül a szlovák jogalkotó számos új szabályt is elfogadott a mezőgazdasági földvásárlásra vonatkozóan.⁵

* Témavezető: Prof. Dr. Szilágyi János Ede egyetemi tanár

¹ Szilágyi János Ede: A magyar földforgalmi szabályozás új rezsimje és a határon átnyúló tulajdonszerzések, Miskolci Jogi Szemle, 12. évfolyam (2017) különszám, 117.

² Lazíková Jarmila – Bandlerová Anna: Nadobúdanie vlastnickeho práva k poľnohospodárskej pôde cudzincami na Slovensku, Zborník konferencie „Výzvy a perspektívy Agrárneho práva“, 2014, 121. https://fesrr.uniag.sk/tl_files/fesrr/documents/Centrum%20Excelentnosti/EU%20Agrarian%20LAW.pdf (letöltve: 2020.11.29.)

³ Az Európai Bizottság 2011/241/EU sz. határozata.

⁴ 202/1995. sz. devizatörvény, 19.§ (a) pont.

⁵ Lazíková Jarmila – Bandlerová Anna – Lazíková Zuzana: Legislation on land protection in Slovakia, Ecocycles vol 6., Issue 1, 2020, 100.

2014-ben – az átmeneti időszak lejártja után – az Európai Unió Bizottsága egy átfogó vizsgálatot folytatott az újonnan csatlakozó tagállamok földforgalmi szabályozása kapcsán. A vizsgálat eredménye azt mutatta, hogy az újonnan csatlakozott országok új nemzeti földforgalmi szabályai több olyan rendelkezést tartalmaznak, melyek az uniós gazdasági alapszabadságokat korlátozzák. Jelen esetben a tőke szabad mozgásának és a letelepedés szabadságának korlátozása emelendő ki, amely a határon átnyúló mezőgazdasági beruházások mértékének jelentős csökkenését eredményezheti.⁶ E folyamat következményeként került sor 2015-ben egy kötelezettségzegési eljárás megindítására Magyarországgal, Bulgáriával, Lettországgal, Litvániával, és nem utolsósorban Szlovákiával szemben is.

Szlovákia esetében az Európai Bizottság azokat a feltételeket kifogásolta, melyek korlátokat szabtak a földszerzések kapcsán: problémás volt a 10 éves állandó lakhely vagy székhelye megléte, illetve feltételként jelent meg a mezőgazdasági termelésben végzett legalább 3 éves üzletszerű tevékenység. A legfőbb problémát a hosszabb ideig tartó tartózkodási kritérium jelentette, amely az uniós állampolgárok hátrányos megkülönböztetését eredményezte.⁷

A 2014. június 1-től hatályos, a mezőgazdasági földterület tulajdonjogának megszerzéséről szóló törvény⁸ (a továbbiakban: földtörvény) viszonylag széles szerződéses szabadság biztosítása mellett részletesen szabályozta a mezőgazdasági földterület átruházásának területét. A törvényhez tartozó indoklásból⁹ kitűnik, hogy a törvény egyik fő céljaként a mezőgazdasági földterület megszerzésének szabályozását, a spekulatív földvásárlás megakadályozását és egy olyan jogszabályi környezet megteremtését tűzte ki célul, amely lehetővé teszi a mezőgazdasági termelés eredeti rendeltetésének folytatását. A törvény legfontosabb célkitűzése tehát az volt, hogy a termőföldet a használója rendeltetésszerűen, mezőgazdasági célból hasznosítsa.¹⁰

A földtörvény hatályba lépésének egyik legfontosabb hozadéka a kötelező ajánlattételi eljárás bevezetése volt. A földterület átruházása előtt az eladónak az eladási szándékát a Szlovák Köztársaság Földművelésügyi és Vidékfejlesztési Minisztériuma által létrehozott, a mezőgazdasági földterület tulajdonjogának átruházását nyilvántartó adatbázisába kellett legalább 15 napos időtartamra feltöltenie. A tulajdonos mindemellett köteles volt közzétenni az eladási szándékát a mezőgazdasági földterület szerinti illetékes önkormányzat hirdetőtábláján is. A potenciális földvásárló pedig köteles volt a nyilvántartásban, valamint a nyilvántartásban szereplő ajánlat által meghatározott címen és határidőn belül rögzíteni a felajánlott föld tulajdonjogának megszerzésére irányuló szándékát.¹¹

Az ilyen módon eladásra kínált mezőgazdasági földterületet elsősorban az a természetes vagy jogi személy szerezhette meg, aki vagy amely az országban legalább 10 éves állandó lakóhellyel, illetve székhellyel rendelkezett, és a szerződés megkötése előtt legalább három éven át mezőgazdasági tevékenységet folytatott. Abban az esetben, amennyiben az eladásra

⁶ Ennek kapcsán lásd az Európai Bizottság sajtóközleményét: „Pénzügyi szolgáltatások: A Bizottság felszólítja Bulgáriát, Magyarországot, Lettországot, Litvániát és Szlovákiát, hogy tartsák be a mezőgazdasági földterület megszerzésére vonatkozó uniós előírásokat.” https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/hu/IP_16_1827 (letöltve: 2020.12.14.)

⁷ Szilágyi János Ede: Az európai jog és a magyar mezőgazdasági földek forgalmának szabályozása, Agrár- és Környezetjog, 2017, 23. szám, 176.

⁸ Zákon č. 140/2014 Z. z. o nadobúdaní vlastníctva poľnohospodárskeho pozemku a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

⁹ Dôvodová správa k zákonu č. 140/2014 Z. z. (o nadobúdaní vlastníctva poľnohospodárskeho pozemku a o zmene a doplnení niektorých zákonov). Az indoklás szlovák nyelven elérhető a Szlovák Köztársaság Nemzeti Tanácsának honlapján: <https://www.nrsr.sk/web/Dynamic/DocumentPreview.aspx?DocID=399288> (letöltve: 2020.12.01.).

¹⁰ Kollár Pavol: Zrušenie účinnosti podstatnej časti ustanovení zákona č. 140/2014 Z. z. o nadobúdaní vlastníctva poľnohospodárskeho pozemku. <https://judrkollar.sk/zrusenie-ucinnosti-podstatnej-casti-ustanoveni-zakona-c-140-2014-z-z-o-nadobudani-vlastnictva-polnohospodarskeho-pozemku/> (letöltve: 2020.11.30.)

¹¹ Lazíková Jarmila – Bandlerová Anna – Lazíková Zuzana: Legislation on land protection in Slovakia, Ecocycles vol 6., Issue 1, 2020, 101.

szánt földterület iránt senki sem jelezte vásárlási szándékát, a termőföldre az azon a településen állandó lakóhellyel vagy székhellyel rendelkező személy tarthatott igényt, amelynek közigazgatási területén az adott termőföld volt megtalálható. Érdeklődés hiányában a szomszédos településen lakóhellyel vagy székhellyel rendelkező természetes vagy jogi személyeknek lehetett felkínálni a termőföldet. Amennyiben a szomszédos településről sem mutattak érdeklődést a termőföld megvásárlása iránt, az ajánlat kiterjeszhető volt azon személyekre is, akik vagy amelyek a településen vagy a szomszédos település területén kívül rendelkeztek állandó lakóhellyel vagy székhellyel. Továbbá, a törvény előírta azt is, hogy amennyiben a pályázati eljárásban egy személy – állandó lakóhelyétől vagy létesítő okirat szerinti székhelyétől függetlenül – sem fejezte ki a föld megszerzésére irányuló vételi szándékát, az eladó a föld tulajdonjogát ugyanazon az eladási áron harmadik személyre szabadon átruházhatta. Ez esetben is viszont csak olyan harmadik személy szerezhette meg a termőföld tulajdonjogát, aki vagy amely tíz évig lakóhellyel vagy székhellyel rendelkezett a Szlovák Köztársaság területén. Ezenkívül fontos szabályként jelent meg az is, hogy az átruházás legkésőbb a sikertelen ajánlattételt követő hat hónapon belül volt lehetséges.¹² A földterületre vonatkozó tulajdonjog átruházásával kapcsolatos jogi követelmények meglétének ellenőrzése a kerületi hivatal hatáskörébe tartozott.

E ponton szükséges megemlítenünk, hogy a földtörvény egyes, fentebb is elemzett rendelkezései kapcsán már az Európai Bizottság felszólítása előtt is számos szakmai és politikai vita alakult ki. A viták eredményeképp a Szlovák Köztársaság Nemzeti Tanácsának két képviselőcsoportja 2014. július 2-án egy beadványt nyújtott be a Szlovák Köztársaság Alkotmánybíróságához.¹³ Az Alkotmánybíróság a szóban forgó törvény és az alkotmány közötti ellentmondást határozatában megerősítette,¹⁴ melynek következtében a törvény egyes rendelkezései (4. §, 5. § és 6. §) megsemmisítésre kerültek.¹⁵ Ez számos változást hozott magával, különös tekintettel a mezőgazdasági földterület megszerzésének lehetőségére, amelyre jelenleg nem vonatkoznak külön korlátozások. A törvény egyes szakaszainak Alkotmánybíróság általi megsemmisítésével Szlovákiában a természetes és jogi személyek egyaránt szabadon, korlátozások nélkül szerezhetik meg a termőföld tulajdonjogát.

A HATÁLYOS SZABÁLYOZÁS

A jelenleg hatályos földtörvény a természetes személyek és a jogi személyek számára is lehetővé teszi a föld tulajdonjogának megszerzését. Megemlítenünk azonban, hogy a földtörvényben *expressis verbis* rögzítésre került azok köre, akikre kifejezett tilalom vonatkozik a mezőgazdasági földterület tulajdonjogának megszerzése kapcsán. A tilalom viszonyosság elve alapján került megfogalmazásra: a mezőgazdasági föld tulajdonjogát nem szerezheti meg az az állam, annak az államnak az állampolgára, illetve abban az országban bejelentett lakóhellyel nem rendelkező természetes személy, vagy székhellyel rendelkező jogi személy, melynek jogrendje nem teszi lehetővé Szlovákia állampolgárai, a Szlovák Köztársaság területén bejelentett lakóhellyel rendelkező természetes személyek, valamint a Szlovák Köztársaság

¹² Relevans advokátska kancelária: Pravidlá nadobúdania poľnohospodárskych pozemkov a ich pripravované zmeny. <https://www.relevans.sk/pravidla-nadobudania-polnohospodarskych-pozemkov-pripravovane-zmeny/> (letöltve: 2020.12.12.)

¹³ Drabík Dušan – Rajčániová Miroslava: Agricultural land market in Slovakia under the new land acquisition law, *Review of Agricultural and Applied Economics*, XVII (2), 84.

¹⁴ PL. ÚS 20/2014 sz. határozat, 2018. november 14.

¹⁵ Ennek kapcsán lásd bővebben Ptačinová Veronika: Ústavný súd zrušil obmedzenia pri prevodoch poľnohospodárskej pôdy. <https://www.epravo.sk/top/clanky/ustavny-sud-zrusil-obmedzenia-pri-prevodoch-polnohospodarskej-pdy-4415.html> (letöltve: 2020.12.12.)

területén székhellyel rendelkező jogi személyek számára a mezőgazdasági föld tulajdonjogának megszerzését.¹⁶ Ez a tiltás azonban nem vonatkozik a mezőgazdasági földterület öröklés útján történő megszerzésére.¹⁷

A mezőgazdasági földterület tulajdonjogának tilalma tehát nyilvánvalóan tükrözi a viszonyosság szabványosított elvét, ill. a reciprocitás elvét. Ezen felül a jogszabályban rögzítésre került az is, hogy a tilalom területi hatálya nem vonatkozik az Európai Unió tagállamaira, az Európai Gazdasági Térségre, a Svájci Államszövetségre és az olyan államokra, amelyekkel a Szlovák Köztársaság nemzetközi megállapodást kötött.¹⁸

A fentiekben rögzítettekhez kapcsolódva megjegyzendő, hogy az utóbbi években Szlovákiában a mezőgazdasági földterület adásvétele új lendületet kapott. A földárak történelmi alakulását vizsgálva megfigyelhető, hogy a föld vételére nagyon ellenálló a pénzügyi ingadozásoknak. A mezőgazdasági földtulajdonosok jogairól, a jogszabályi változásokról, a mezőgazdasági támogatásokról folytatott viták paradox módon felhívták a nyilvánosság figyelmét a termőföld értékére, a földtulajdonra, valamint a föld eladásának, megvásárlásának és bérlésének lehetőségére. Az olyan problémák, mint a telekredezés, az azonosítatlan földtulajdonosok szinte minden szlovák családot érintenek. A mezőgazdasági vállalkozók, a nagy befektetési csoportok, a külföldi vásárlók gyakran visszaélnek a tulajdonosok „nem megfelelő tudásával”. Ezeket a problémákat tetézi a földtulajdon tulajdoni hányadokra történő felaprózódása is, ami a föld értéktelenségének látszatát kelti.¹⁹

ZÁRSZÓ

Napjainkban a földvédelem aktuális és sokat vitatott kérdés nem csak az Európai Unióban, hanem az egyes tagországokban is.

A hatályos szlovák szabályozás szabad teret enged a föld tulajdonjogának megszerzésére. A szlovák, illetve a külföldi honosságú természetes és jogi személyek tehát korlátozás nélkül szerezhetik meg a föld tulajdonjogát, a szlovák jogalkotó mindössze a viszonyosság elve alapján fogalmaz meg bizonyos kivételeket.

A 2020/2021-es év a hatályos szlovák földtörvény tekintetében minden bizonnyal a változás éve lesz, ugyanis 2020. októberében a Szlovák Köztársaság Földművelésügyi és Vidékfejlesztési Minisztériuma egy törvénymódosító javaslatot nyújtott be a Szlovák Köztársaság Nemzeti Tanácsához, és kérte annak rövidített jogalkotási eljárásban való megtárgyalását. A törvényjavaslat legfőbb újdonságaként jelenik meg, hogy bevezetésre kerülne az elővásárlási jogok rendszere, valamint a földszerzési maximum szabályai is rögzítésre kerülnének. A módosító javaslatok 2020. november 20-ig kerültek megküldésre, azonban egyelőre még kérdéses, hogy milyen irányt fog venni a szabályozás.

¹⁶ Földtörvény, 7. §.

¹⁷ Földtörvény, 7. § (1) bekezdés.

¹⁸ Földtörvény, 7. § (2) bekezdés.

¹⁹ Mészáros Attila – Plavec Mojmir: Pôda - nová príležitosť pre realitné kancelárie. Ústavný súd zrušil obmedzenia pri obchodovaní s pôdou. <https://www.realitnaunia.sk/poda-prilezitost-pre-realitne-kancelarie> (letöltve: 2020.12.14.)

NO COMMENT? AZ INDEX-ÜGY TANULSÁGAI

*dr. Színek János**

1. évfolyamos PhD hallgató

Miskolci Egyetem, Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola

AZ INDEX-ÜGY ELŐZMÉNYEI

2010-ben Magyarország egyik legnagyobb internetes hírportálját, az Indexet üzemeltető *Magyarországi Tartalomszolgáltatók Egyesülete* (a továbbiakban: MTE) a honlapján egy állásfoglalást¹ tett közzé, amelyben egy ingatlanforgalmazással foglalkozó cég etikátlan és megtévesztő szerződési gyakorlata kapcsán fejtette ki véleményét. Ugyanis a cég által bevett gyakorlat szerint egy felhasználó fiókja a regisztrációt követő harminc nap után fizetőssé vált, ám erről a felhasználó nem kapott egyértelmű, és főként elégséges tájékoztatást.²

Az MTE cikkét az *Index hírportál* is szemlélte. Az indexes cikk alá ezután szép számban érkeztek a nem túl hízelgő hangvételű olvasói vélemények. A cikket a hírportál kezelésébe tartozó, fogyasztóvédelemmel foglalkozó „*Tékozló Homár*” nevű blog is átvette.³ Az Index cikkére hivatkozva a *Tékozló Homár* is elítélte az ingatlanforgalmazással foglalkozó cég fogyasztókat megtévesztő gyakorlatát.⁴ A blog oldalán ezután tucatjával jelentek meg a vulgáris és gyalázkodó kommentek.⁵ A hírbehozott cég a cikk és az ahhoz fűzött gyalázkodó hozzászólások miatt jó hírnevének megsértésére való hivatkozással pert indított az MTE és az Index ellen.

Az MTE, mint alperes érvelése szerint a tevékenysége alapján pusztán közvetítő szolgáltatónak⁶ minősül, és mint ilyen szolgáltató, az oldalon közzétett tartalmakért csak kivételes esetben felel, főként akkor, ha felszólítás ellenére sem távolítja el a jogellenes tartalmat. Ezt a nemzetközi joggyakorlatban kialakult eljárást nevezzük *notice-and-takedown* eljárásnak.⁷ Az MTE tehát azzal érvelt, hogy szolgáltatása pusztán közvetítő szolgáltatás, és nem tartalomszolgáltatás.⁸

Az ügyben első fokon eljáró Fővárosi Bíróság az állásfoglalást, azaz az Index és a *Tékozló Homár* által közölt cikket nem találta jogsértőnek, de a hozzászólások tekintetében

* Témavezető: Dr. Raisz Anikó, egyetemi docens

¹ Katona Éva: Újabb etikátlan üzleti magatartás a neten. https://mte.blog.hu/2010/02/05/ujabb_etikatlan_uzleti_magatartas_a_neten (letöltve: 2020.12.08.)

² Ennek kapcsán lásd a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság honlapját: https://nmhh.hu/cikk/192661/Valoban_nem_felelosek_a_hirportalok_a_kommentekert (letöltve: 2020.12.08.)

³ Dojsák Dalma: „Költsék az összes bevételüket az anyjuk sírjára!” – Magyar internetes kommentek és az értük való felelősség Strasbourgban. <https://jogaszvilag.hu/vilagjogasz/koltsek-az-osszes-beveteluket-az-anyjuk-sirjara-magyar-internetes-kommentek-es-az-ertuk-valo-felelosseg-strasbourgban/> (letöltve: 2020.12.08.)

⁴ A *Tékozló Homár* fogyasztóvédelmi blogja a következő linkre kattintva érhető el: https://homar.blog.hu/2010/02/06/a_tartalomszolgáltatok_elitelik_az_ingatlanbazar_com_ot (letöltve: 2020.12.08.)

⁵ Application no. 22947/13., 2016. február 2-i ítélet. Elérhető: https://media.mandiner.hu/cikk/20160205_magyar_lapkiadok_egyesulete_a_kommentes_ugyben_szuletett_strasbourg_i_itelet (letöltve: 2020.12.08.)

⁶ Az MTE szerint az általuk folytatott tevékenység az információs társadalommal összefüggő szolgáltatások egyes kérdéseiről szóló (Ektv.) törvény hatálya alá tartozik, és ebben a tekintetben pusztán közvetítő szolgáltatónak minősülnek, ebből kifolyólag nem is felelnek az ott megjelent hozzászólásokért.

⁷ Imre Melinda: Az internet-szolgáltatók felelősségének szabályozása a szerzői jogot sértő tartalmak tekintetében - Az amerikai, a közösségi és a magyar szabályozás bemutatása, *Iustum Aequum Salutare* II, 2006/1–2, 213–227.

⁸ Sorbán Kinga: Az internetes közvetítő szolgáltatók kettős szerepe a kiberbűncselekmények nyomozásában. <https://media-tudomany.hu/archivum/az-internetes-kozvetito-szolgáltatok-kettos-szerepe-a-kiberbuncselekmények-nyomozasaban/> (letöltve: 2020.12.08.)

megállapította az MTE felelősségét. Továbbá, a Fővárosi Bíróság meglátása szerint a hozzászólások – az olvasói levelekhez hasonlóan – szerkesztett tartalomnak minősülnek.⁹

A másodfokon eljáró Fővárosi Ítéltábla eltérő indokolással ugyan, de helyben hagyta az elsőfokú bíróság ítéletét.¹⁰

Harmadfokon, a fentiekben megfogalmazottakhoz hasonlóan, a Kúria is fenntartotta hatályában a korábbi ítélet rendelkezéseit.¹¹ A Kúria álláspontja szerint ugyanis azzal, hogy az internetes portálon nem ellenőrzik vagy hagyják jóvá utólagosan a hozzászólásokat, számolniuk kellett azzal, hogy azok között jogsértő tartalom is szükségszerűen szerepelhet.¹² A bíróságok a polgári jog szemszögéből vizsgálták a hozzászólásokért való felelősséget, ezért miután a fórumok a hozzászólások tartalmát jogsértőnek találták, a nyilvánosság felé közvetítő szervezeteket is elmarasztalták.

Ennek következtében az MTE alkotmányos panasszal fordult az Alkotmánybírósághoz. Az Alkotmánybíróság azonban határozatában elutasította az MTE panaszát, amely a Kúria határozatának Alaptörvény-ellenességét kifogásolta. A határozat szerint a jogsértő közleményekért való felelősség független a moderálástól: egyedül a jogsértő közlés tényén alapszik. Az Alkotmánybíróság szerint a moderálást nem végző oldal fenntartójával szemben a jogsértés megállapítása arányos, ugyanis az Alkotmánybíróság a sajtóorgánumok felelősségét a személyiségi jogok védelmében eddig is alkotmányosnak tartotta. A szükségesség-arányosság tekintetében az alkotmánybírósági határozat kimondta, hogy a hozzászólások utólagos moderálása nem mentesít a felelősség alól, és a felelősség mértékét sem korlátozza. A határozat arról azonban hallgat, hogy az eset vajon hogyan viszonyul a *notice-and-takedown* eljáráshoz.¹³

AZ EMBERI JOGOK EURÓPAI BÍRÓSÁGÁNAK VIZSGÁLATA ÉS ÍTÉLETE

Az általam fentebb bemutatott ügy az Alkotmánybíróság elutasító határozata után az Emberi Jogok Európai Bírósága (a továbbiakban: EJEB) elé került.

A taláros testület szerint bár a hozzászólások valóban támadó jellegűek voltak, azonban a stílus megválasztása szorosan hozzátartozik a szólásszabadsághoz. Az EJEB ezzel kapcsolatban megállapította, hogy sor került a szólásszabadság korlátozására és a továbbiakban az alábbi kérdések kapcsán folytatta a vizsgálódást:

- a korlátozás jogszabály által előírt volt-e?
- a korlátozás rendelkezett-e legitim jogalkotói céllal?
- a korlátozás szükséges volt-e egy demokratikus társadalomban?¹⁴

Az első kérdéssel kapcsolatban az EJEB megállapította, hogy a cikket megjelentető médiumnak számolnia kellett azzal, hogy a közlés jogkövetkezményt vonhat maga után. A második kérdéssel kapcsolatban pedig elfogadta a magyar kormány azon érvelését, hogy a kifogásolt intézkedésre mások jogainak védelme miatt volt szükség. A fő kérdés tehát az EJEB előtt az maradt, hogy az alkalmazott jogkövetkezmények arányosak voltak-e egy demokratikus társadalomban?

Az EJEB ítéletének mélyebb megértése miatt szükségesnek tartok ismertetni egy másik, szintén az EJEB előtt tárgyalt ügyet, mégpedig a *Delfi-ügyet*, amit az Index-ügy előzményének is tekinthetünk. A Delfi a legnagyobb észt internetes hírportál, amelyen naponta tetemes

⁹ Fővárosi Bíróság 19.P.21.022/2010/7 sz. ítélete.

¹⁰ Pf. 21.129/2011/4. számú ítélete.

¹¹ Kúria Pfv. 20.217/2012/5. számú ítélete.

¹² Lásd bővebben: Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság honlapja. https://nmhh.hu/cikk/192661/Valoban_nem_felelosek_a_hirportalok_a_kommentekert (letöltve: 2020.12.09.)

¹³ 19/2014. (V. 30.) AB határozat.

¹⁴ Lásd bővebben: Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság honlapja. https://nmhh.hu/cikk/192661/Valoban_nem_felelosek_a_hirportalok_a_kommentekert (letöltve: 2020.12.09.)

mennyiségű cikk jelent meg, és amelyekhez az olvasók moderálás nélkül fűzhettek hozzászólásokat. Bár a hírportál nem működtetett előzetes moderálási rendszert, a felhasználók (olvasók) a portál által üzemeltetett értesítési rendszeren keresztül jelezhettk az általuk sértőnek tartott megnyilvánulásokat. A Delfi emellett automatikusan szűrte az obszcén kifejezéseket. Az észti bíróságok egy céget illető húsz hozzászólás miatt elmarasztalták a kérelmezőt, amely végül az EJEB-hez fordult. Az EJEB szerint az észti bíróság ítéletei nem sértették meg a véleménynyilvánítási szabadságot, hiszen a beavatkozásuk a törvényben meghatározott, jogszerű cél érdekében történt, és a demokratikus társadalomban szükséges intézkedésnek minősült.¹⁵

Az EJEB – a Delfi-ügyben hozott ítéletére hivatkozva – megállapította, hogy egy online hírportál üzemeltetőjének harmadik féltől származó tartalommal (például a kommentekben hozzáfűzött gyűlöletbeszéddel kapcsolatban) összefüggésben más kötelezettségei vannak, mint egy hagyományos lapkiadónak. Az EJEB ezzel kapcsolatban nyilvánvalóvá tette, hogy a felhasználók hozzászólásai és a hagyományos lapoknak küldött olvasói levelek nem esnek egy megítélés alá.^{16,17} A Delfi-ügy érdekessége továbbá, hogy a bíróság nem foglalt állást abban a kérdésben, hogy vajon a Delfi tartalomszolgáltatónak vagy közvetítő szolgáltatónak minősül-e? Az EJEB ítéletében¹⁸ hozzátette, hogy az Index-ügy nem hasonlítható a Delfi-ügyben kifejtettekhez, itt ugyanis nincs szó sem gyűlöletbeszédéről, sem erőszakra történő uszításról, és a kifogásolt kommentek önmagukban nem minősülnek egyértelműen jogsértő beszédnek. Az EJEB szerint a Delfi-ügyben felállított kritériumokat csak olyan esetekben kell alkalmazni, amikor a hírportál az egyértelműen súlyosan jogsértő tartalmat nem távolítja el haladéktalanul. Fontos különbség volt még abban is, hogy míg a Delfi egyértelműen profitorientált módon az üzleti modelljébe építette be a hozzászólás lehetőségét, addig az MTE e tekintetben semmiféle anyagi érdekkeltséggel nem bírt.¹⁹

Az EJEB az ítéletében túlzónak ítélte a magyar bíróságok azon megállapítását, mely szerint az előzetes moderálás nélküli komment-rendszert alkalmazó hírportálnak szükségszerűen tisztában kell lennie azzal, hogy ezek között lesz majd jogsértő tartalom is. Ezt a fajta objektív felelősségi mércét nem találta kellően arányosnak, különös tekintettel arra, hogy a bíróságok nem vették figyelembe azt a körülményt, hogy a sértett fél nem fordult a tartalomszolgáltatókhoz a jogsértő kommentek eltávolítását kérve, hanem egyből a bírósághoz fordult jogorvoslatért.

ZÁRÓ GONDOLATOK

A fentiek fényében megállapítható, hogy az EJEB döntésének lényege az, hogy az internetes hírportálokat akkor terheli az azonnali eltávolítási kötelezettség, ha az oldalukon közzétett kommentek nyilvánvalóan jogsértőek. Az EJEB e kategóriába főként a gyűlöltre uszító hozzászólásokat sorolta, mivel – ahogyan ezt a fentiekben már kifejtésre került – ebben rejlik a fő különbség az Index-ügyben és a Delfi-ügyben hozott ítélet között.

Rögzíthető tehát, hogy a Delfi-ügyben a hírportálon közzétett kommenteket gyűlöletbeszédnek lehetett tekinteni, melyek egyértelműen jogsértőek voltak, és mivel az EJEB szerint az internet különösen alkalmas arra, hogy bárki bárhol megnyilvánulhasson, az

¹⁵ Delfi AS v. Észtország, 64569/09 ítélet, EJEB, 2013. október 10.

¹⁶ Nádori Péter: Delfi AS v. Észtország: strasbourg-i döntés a névtelen kommentekért viselt szolgáltatói felelősségről, Infokommunikáció és jog, 2013/56. sz. 10. évf. 132-133.

¹⁷ Deák Izabella: Ki felel a kommentekért? A Delfi AS kontra Észtország ügy. Közjogi Szemle 2015/3. sz. 56.

¹⁸ A MAGYAR TARTALOMSZOLGÁLTATÓK EGYESÜLETE ÉS AZ INDEX.HU ZRT. kontra MAGYARORSZÁG ügy (22947/13. sz. ítélet).

<https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22documentcollectionid%22:%5B%22GRANDCHAMBER%22,%22CHAMBER%22%5D,%22itemid%22:%5B%22001-160314%22%5D%7D> (letöltve: 2020.12.11.)

¹⁹ Application no. 22947/13., 2016. február 2-i ítélet.

internetes hírportáloktól elvárható, hogy a célnak megfelelő óvintézkedéseket tegyenek a gyűlölet-, illetve erőszakkeltő beszéd terjedésének korlátozása érdekében.

Az internetes hírportálok napjainkban is felelősségre vonhatók a nyilvánvalóan jogsértő hozzászólásokért, amennyiben azokat az oldalról a felhasználók kérésére haladéktalanul nem távolítják el. Ha a hozzászólás jogsértő volta nem állapítható meg egyértelműen, a hozzászólást sérelmező félnek először a médiumhoz fordulva kell kérnie a tartalom eltávolítását. A hírportál csupán abban az esetben felel a hozzászólásokért, ha azokat kérés ellenére sem távolítja el az oldaláról.

Az azonban máig nem került tisztázásra, hogy mi számít „egyértelműen jogsértő” tartalomnak, és ki hivatott ezt eldönteni: a hírportál vagy a kérelmező? A szolgáltatók erre a helyzetre adott reakcióként felelősségre vonástól való félelem által vezérelve inkább a hozzászólások letiltását, az öncenzúrát választják. Ez a helyzet azonban véleményem szerint negatív hatással van véleménynyilvánítási szabadságra.

A FORINT ELŐSZOBÁJA: A PÉNZKIBOCSÁTÁS ÁTMENETI IDŐSZAKÁNAK PÉNZJOGI KÉRDÉSEI MAGYARORSZÁGON AZ IDEIGLENES NEMZETI KORMÁNY FELÜGYELETE ALATT (1944–1945)

*Töreki Milán**

II. évfolyamos PhD hallgató

Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Közigazgatás-tudományi Doktori Iskola

BEVEZETÉS

A XX. századi magyar pénztörténet legkaotikusabb és legsokoldalúbb korszaka az 1944 végétől 1946. augusztus elsejéig elhúzódó időszak: a második világháború befejezését követő súlyos gazdasági helyzet egyik álladó kísérője a zavaros monetáris helyzet volt. A következőkben az Ideiglenes Kormánynak a helyzet megoldása érdekében tett erőfeszítéseit szeretném bemutatni.

Az 1899. és az 1907. évi hágai egyezmények részletesen foglalkoztak a hadseregek és a megszállt területek pénzellátásának a kérdésével is: „a megszálló hadseregeknek a természetben igénybe vett szolgáltatásokért, amennyire csak lehetséges, készpénzzel kell fizetni, ellenkező esetben pedig azokról elismervényt kell adni, s a tartozásban lévő összeg kifizetését a lehető legrövidebb időn belül kell teljesíteni.” A készpénzfizetés történhet a megszállt állam pénzével (hadizsákmányként beszerzett pengő), a megszálló állam pénzével (jelen esetben a szovjet rubel), illetve az erre a célra kibocsátott, „megszállási pénzzel”. Az első esetben a készpénzfizetés csak akkor lehetséges, ha a megszálló hatalom tekintélyes mennyiségű közpénzt zsákmányolt a megszállt területen, mivel a hadsereg, amely valamely területet megszállva tart, az állam tulajdonában levő készpénzt stb. a hágai egyezmények értelmében lefoglalhatja. A megszálló hatalom saját, honi pénzével a legritkább esetben fizet, mivel nem érdeke a háború következtében egyébként is alaposan igénybe vett honi fizetési forgalmát tovább növelni, hogy készpénzállományának egy részét azt az általa megszállt területekre is átvigye. Maradt tehát a harmadik eset, a megszállási pénz kibocsátása és használata. A megszállt terület pénzegységében és azzal egyenlő értékű törvényes fizetési eszközként kiállított megszállási pénzt nem kellett semmiféle más értékre felcserélni, mert azzal minden megszorítás nélkül, mindenféle tartozást ki lehetett egyenlíteni. Ezeket az egyezményeket a magyar jogrendbe 1913. évi XLIII. törvénycikk emelte be, ezek alapján jártak el a szövetséges hatalmak a második világháború idején is.¹

SZÜKSÉGPÉNZEK ÉS A VÖRÖS HADSEREG MAGYARORSZÁGI PÉNZKIBOCSÁTÁSAI

A Vörös Hadsereg a második világháború során Csehszlovákiában, Lengyelországban, Magyarországon, Romániában, Mandzsúriában és Észak-Koreában bocsátott ki ilyen hadi bankjegyeket. Ezeket tévesen nevezzük bankjegyeknek, sokkal pontosabb, ha pénzjegyeknek hívjuk őket, mivel ezeket nem egy, a bankjegykibocsátás jogával rendelkező jegybank adta ki. Ezért tulajdonképpen szükségpénzek voltak, azonban az elfogadási kötelezettség (amit a Vörös Hadsereg jelenléte kényszerített ki) miatt átmenetet képeznek a két kategória között. Ezeket a pénzjegyeket valószínűleg már előre elkészítették a Szovjetunióban, de több forrás alapján feltételezhető, hogy esetleg 1945 és 1946 között hazai nagyvárosok nyomdáiban is készíthették

* Témavezető: Dr. Peres Zsuzsanna egyetemi docens, társtémavezető: Dr. Kálnoki-Gyöngyössy Márton egyetemi docens

¹ Kupa Mihály: *Felszabadulásunk pénzei (1944–1945)*, Honismeret, XIII. évfolyam (1985) 2. szám, 9-10.

őket (például Szegeden az 5 pengőst²) a Szovjetunióból hozott klisék segítségével. A hadipengők egyenértékűnek számítottak a magyar pengővel. Az alábbi címletekben jelentek meg: 1, 2, 5, 10, 20, 50, 100 és 1000 pengős. E pénzjegyek mögött gyakorlatilag semmilyen fedezet nem volt, ami csak tovább gerjesztette a magyar pengő inflációját. A Szövetséges Ellenőrző Bizottság (SZEB) adatai alapján 4,8 milliárd pengőnyi hadipengő került a forgalomba 1946 januárjáig. Jellemző eset volt, hogy a szovjet parancsnokság kötelezte a helyi városvezetést, hogy „váltsa be” az 1000 hadipengőseit. Ez a „beváltás” valójában címletváltást vagy átváltást jelentett, mivel mindig kisebb címletű magyar pengőt kértek a szovjetek cserébe. Például az Ideiglenes Kormány 1945. február 22-i ülésén Vásáry István pénzügyminiszter bejelentette, hogy az „oroszlán pengősök beváltására 10 000 000 pengőt fog rendelkezésre bocsátani.”³ Kiskunhalas esetében a helyi szovjet katonai parancsnokság követelte az 1000 hadipengősök felváltását. Az amúgy is készpénzhiánnyal, különösen aprópénzhiánnyal küzdő városi tanács úgy döntött, hogy a városi közpénztárakba befolyt 100 darab 1000 pengős papírpénz értékében kisebb címletű szükségpénzt fog kibocsátani, mégpedig úgy, hogy 1000 darab 100 pengőst nyomtat.⁴ Ebben az időszakban több településen is szükségpénzeket vagy pénzhelyettesítő eszközöket használtak az aprópénzhiány leküzdésének érdekében.⁵ A Szovjet Arcvonal Politikai Osztálya az ellenőrzése alá került területeken, röplapokon és plakátokon adta tudtul a magyar lakosság számára, hogy az ország területén a magyar pengőn kívül szabad forgalomban van a Szovjet Katonai Parancsnokság által kibocsátott pengő is, amelyet mindenki köteles elfogadni.⁶ Ennek megtagadása, valamint hamisításuk esetére haditörvények szerinti szankciókat helyezett kilátásba a megszálló hatalom, amelyet a pénzjegyeken fel is tüntetett. Ellenséges és vesztes szerepünknek megfelelően, mintegy demonstrálva is azt, a csehszlovák és lengyel hadipénzektől eltérően Románia és Magyarország esetében nem tüntették fel az ország nevét. Ezeknél a pénzeknél mindössze csak a nyelv és a pénznem utal hovatartozásukra. A szovjet bankjegyek kivonására vonatkozó magyar szándék az Ideiglenes Kormány Minisztertanácsának 1945 szeptember 4-i ülésén fogalmazódott meg először. A tervek szerint 1945 szeptember 16-ától kivezették volna a forgalomból a Vörös Hadsereg Parancsnoksága által kiadott pengőket, de 1945 november 15-ig még az adók jelentős részét be lehetett volna fizetni ilyen pénzjegyekkel. A Minisztertanács kérésére a SZEB ekkor kilátásba helyezte az átváltás engedélyezését, amelyre így csak 1946 februárjában került sor.⁷ Az MNB ezirányú kötelezettségét viszont már az 1945 január 20-i Fegyverszüneti Szerződés is előírta.⁸

Ugyanezen elv alapján kellett beváltani a szovjet rubelt is, amely elfogadására szintén kötelezték a lakosságot. Arányát az 1945. február 3-i minisztertanácsi ülésen 2,5 pengőben határozták meg. Ezzel kapcsolatban 1945. május 4-i minisztertanácsi ülésen Gyöngyösi János külügyminiszter ismertette a fegyverszüneti kötelezettségek végrehajtását, ennek részeként kitért a rubel problémájára is. Ugyanis a rubel árfolyama nem volt egységes a felszabadított

² Huszka Lajos – Nagy Ádám: *Pénzforgalom Szegeden 1944–1945-ben*, A Móra Ferenc Múzeum Évkönyve, 1987, 357.

³ Minisztertanács 1945. február 22-i ülésének jegyzőkönyve: In.: Szűcs László: *Dálnoki Miklós Béla Kormányának (Ideiglenes Nemzeti Kormány) Minisztertanácsának jegyzőkönyvei 1944. december 23.–1945. november 15. A. kötet*, MOL, Budapest, 1997, 219.

⁴ Rádóczy Gyula: *Egy eddig ismeretlen szükségpénz*, Numizmatikai Közlöny, LXVI–LXVII. évfolyam (1967–1968), 99–100.

⁵ Szükségpénzekről részletesebben: Adamovszky István: *Magyar szükségpénz katalógus, 1723–1959*, Adamo-ker Bt., Budapest, 2008.

⁶ Huszka – Nagy op. cit. 372.

⁷ Minisztertanács 1945. szeptember 4-i ülésének jegyzőkönyve: In.: Szűcs László: *Dálnoki Miklós Béla Kormányának (Ideiglenes Nemzeti Kormány) Minisztertanácsának jegyzőkönyvei 1944. december 23.–1945. november 15. B. kötet*, MOL, Budapest, 1997, 179., 185–187.

⁸ Megegyezés a Szovjet Szocialista Köztársaságok Szövetsége, Nagy-Britannia Egyesült Királysága és Észak-Írország, az Amerikai Egyesült Államok és Magyarország között létrejött fegyverszüneti szerződésről, 1945. január 20.

országok között, így például Ruszinszkóban (Kárpátalja) és Romániában olcsóbban megszerezhető a rubel, mint Magyarországon, ezért nagytételben csempészik be az országba, (különösen Észak-Erdélyen keresztül) és spekuláció tárgyává teszik. Éppen ezért kéri, hogy mielőbb legyen a rubel egy fix árfolyamon bevonva, ezzel megszüntetve fizetőeszköz jellegét.⁹ Végül a Pénzügyminisztérium hirdetményben jelentette be, hogy a rubel magyarországi forgalma 1945 július 15-étől tilos; magyar pengőre 1:2,5 arányban való átváltása augusztus 15-ig lehetséges bármely pénzintézetnél.¹⁰ Augusztus 15-ig kevesebb mint 2 millió pengőnyi rubelt váltottak be, tehát megállapítható, hogy a rubel hazai forgalma nem volt jelentős. A rubel kezelése a magyar lakosság számára egyébként is nehézkes volt a nyelv miatt, másrészt a rubel pénzrendszer komplexitása miatt (rubel – csernyovec).

AZ IDEIGLENES KORMÁNY PÉNZKIBOCSÁTÁSSAL KAPCSOLATOS TÖREKVÉSEI

Az Ideiglenes Nemzeti Kormány ötödik miniszertanácsi ülésén, 1945 január 18-án Vásáry István pénzügyminiszter ismertette, hogy a kormány csekély jövedelemforrással rendelkezik, amelynek nagy része a szesz és a dohánykereskedelemből származik. A kialakult monetáris helyzetben egyetlen megoldásnak az új pénz nyomtatását látta a pénzügyminiszter. A jegyzőkönyv tanúsága szerint a bankjegypervezésre már kiadták a megbízást, bankjegypapír rendelkezésre állt, sőt a környékbeli nyomdákat is felmérték. Elsősorban 100 pengős bankjegyeket kívántak nyomtatni, de tervben volt új 10, 20 és 50 pengős bankjegy is. Nagyjából 6-7 milliárdnyi pengőre lett volna szükség, ennek előállítását 3,5 – 5 hónapra becsülték. Döntés született arról, hogy a bankjegyek előállításában a Szovjetunió segítségét kéri.¹¹

Január 18-án a pesti oldalon lezárult az ostrom, megkezdődött a közigazgatás újjászervezése. Létrejött a Budapesti Nemzeti Bizottság, amelynek öt fős operatív szerve Oltványi Imre kiskgazdapárti politikust (korábban a Magyar Jelzálog Hitelbank ügyvezető igazgatója) „nevezte ki” a Magyar Nemzeti Bank és a Pénzintézeti Központ élére. Végül a miniszertanács március 12-i javaslata alapján az ideiglenes államfői teendőket ellátó Nemzeti Főtanács 1945. április 17-én hivatalosan is kinevezte Oltványit Imrét az MNB elnökének.¹² 1945. február 3-i ülésén Vásáry pénzügyminiszter bejelentette, hogy az eddig beérkezett felderítések szerint a MNB pesti pénzjegynyomdája majdnem teljesen ép: klisék, papírkészlet, festékanyag mind rendelkezésre állnak, hogy saját pénzt nyomtathasson a Nemzeti Kormány. A Miniszertanács úgy döntött, hogy nem mondják le a szovjeteknél a bankjegyperendelést, viszont kéri a Magyar Nemzeti Bank sürgős felszabadítását, így mielőbb be tudna indulni a hazai bankjegynyomtatás is.¹³

Márciusig a tervezett pengő sor hazai gyártását még több alkalommal is akadályozták a szovjetek, így végül a Gáborjáni Szabó Kálmán-féle új pengősor nem valósult meg. A szakirodalom a sornak eddig csak egyetlen egy darabját, a 100 pengőst ismeri, amelyből egyetlen példány maradt meg. A pénzjegy előoldalán Kolozsvári testvérek Szent György szobra látható, a hátoldalon pedig II. Rákóczi Ferenc portréja.¹⁴

A Pénzjegynyomda 1945 márciusára lett újra termelőképes, első feladata a mielőbbi bankjegypergyártás volt, amelyre az első szükségmegoldásként már meglévő kliséket használtak fel. Így készült el az 1926-os 50 és 100 pengős kliséi alapján az 1945. április 5-i keltezésű 50

⁹ Miniszertanács 1945. május 4-i ülésének jegyzőkönyve: In.: Szűcs László op. cit. A. kötet, 179., 400-401.

¹⁰ Miniszertanács 1945. február 3-i ülésének jegyzőkönyve: In.: Szűcs László op. cit. A. kötet, 171.

¹¹ Miniszertanács 1945. január 18-i ülésének jegyzőkönyve: In.: Szűcs László op. cit. A. kötet, 121-122.

¹² Botos János: *A Magyar Nemzeti Bank története II. Az önálló jegybank 1924-1948*, Presscon Kiadó, Budapest, 1999, 301-302.

¹³ Miniszertanács 1945. február 3-i ülésének jegyzőkönyve: In.: Szűcs László op. cit. A. kötet, 170-171.

¹⁴ Rádóczy Gyula: *A legújabb kori magyar pénzek (1892-1981)*, Corvina Kiadó, Budapest, 1984, 103.

és 100 pengős, amely elsősorban színárnyalatában különbözött az 1926-os elődjétől. Felmerült ötletként, hogy a Pénzjegynyomda készletében talált, legyártott, de ki nem adott 50 fillérest, 5 pengőst felülbélyegezve 20 pengősként és 100 pengősként fogják a forgalomba bocsátani, ám néhány próbanyomást leszámítva ez nem valósult meg. A korábban már bevont 1939-es dátumozású 5 pengőst viszont újra forgalomba hozták, felülbélyegzés vagy bármilyen megkülönböztető jelzés nélkül.¹⁵ Az új 100 pengős kibocsátásáról szóló hirdetményt a minisztertanács 1945. május 4-i ülésén fogadták el. Vásáry pénzügyminiszter a minisztertanács május 18-i ülésén összesen 15 milliárdnyi pengő kibocsátásához kért hozzájárulást, az alábbi címleteloszlásban: 500 pengős 5 milliárd, 100 pengős 7 milliárd, 50, 20 és 10 pengősöket pedig 1-1 milliárd összegben. Az 500 pengős, majd az 50 pengős megjelenése után a 20 és 10 pengősök kibocsátására nem került sor.¹⁶ Az 500 pengőshöz is korábbi nyomólemezeket és kliséket használtak fel. Nevezetesen 1923-ban készült 1 millió koronás Bécsből hozott kliséivel dolgozott a tervező, Helbing Ferenc. Az új rajzolatú 1000 pengős szintén egy 1925 előtti klisé alapján készült el. A szovjet kiadású hadipengők 1945 őszére tervezett kivezetése (erre végül 1946 februárjában kerül sor) miatt szükséges lett volna új 5000 és 10 000 pengősök bankjegyek kiadása. Az 5000 pengős bankjegyből még tervezetekről sincs tudomásunk, a 10 000 pengős bankjegyhez pedig csak október 12. után járult hozzá a SZEB.¹⁷ Az előző bankjegyekhez hasonlóan a 10 000 pengős is egy 1925 előtti klisé újragondolásából született meg, ez volt az Ideiglenes Nemzeti Kormány utolsó pénzkibocsátása.

Érdeemes szót ejteni e zűrzavaros időszak pénzügyéről is. 1944-45-ben a szovjet vöröshadsereg jelenléte megfelelő erődemonstráció volt arra, hogy mindenki elfogadja a vörös hadsereg hadipengőjét. A pénzforgalomban egyedül a szovjet megszállási pénzeknek voltak címleteik 1, 2 és 5 pengősök, illetve még a háború alatt kiadott alumínium 1, 2 és 5 pengősök forogtak, mivel az azok ezüst tartalmú elődjeiket már, mint nemesfém használták a cserekereskedelemben és a feketepiacon. Az Ideiglenes Nemzeti Kormány szintén próbálkozott saját veretésű pengők kibocsátásával már csak azért is, mivel a forgalomban lévő 5 pengősök Horthy Miklós kormányzó portréjával voltak díszítve. A minisztertanácsi üléseken először az 1945. április 27-i ülésen kerültek szóba a pénzügyi kibocsátása. Itt Vásáry pénzügyminiszter hozzájárulást kér és kap a minisztertanácstól új 5 pengősök készítésére. A munkálatok azonban elhúzódtak, mivel legközelebb a 1945. június 8.-i ülésen esik róla szó. Itt bejelenti Vásáry, hogy új alumínium 5 és 2 pengősöket fognak kibocsátani, erről szól a június 9-én megjelent 3020/1945 és a 3030/1945 ME sz. rendelet, amelyekben egyrészt a meghatározott 360 millió pengő helyett összesen 510 millió pengő névértékű mennyiségben lehet ezentúl verni, illetve határozat születik az alumíniumból vert 5 és 2 pengős érméket és az ezüsből vert 5 pengős érméket a forgalomból fokozatosan be kell vonni és helyettük új 5 és 2 pengős alumíniumérméket kell verni. Az egyes érmékből a verhető mennyiséget az arányosság figyelembevételével a pénzügyminiszter rendeleti úton szabályozza.¹⁸

Az infláció üteme miatt végül csak az új alumínium 5 pengős került forgalomba, a hátlapján Horthy Miklós kormányzó helyett a magyar parlament épülete volt látható, „magyar állami váltópénz” szöveggel. Érdekessége, hogy nem a „magyar királyi váltópénz” körirat szerepel, pedig a Magyar Királyság csak fél évvel később 1946. január 31-én szűnt meg hivatalosan. Az 5 pengősök 1945 szeptembere és 1945 december 31. között voltak forgalomban, a 2 pengősből csak néhány próbaveret készült, forgalomba sohasem kerültek. Kidolgozását tekintve sokkal részletgazdagabb, mint az 5 pengős érme, pedig ugyanaz a művész, Iván István készítette

¹⁵ Kuscik Péter: *Magyarország papírpénzei 1900–1946*, Detail Kiadó, Pozsony, 2017, 122.

¹⁶ Minisztertanács 1945. május 4-i és május 18-i ülésének jegyzőkönyve: In.: Szűcs László op. cit. A. kötet, 395., 428.

¹⁷ Minisztertanács 1945. szeptember 4-i és október 12-i ülésének jegyzőkönyve: In.: Szűcs László op. cit. A. kötet, 179-180., 343.

¹⁸ Magyarországi rendeletek tára, 1945, 79. évfolyam (1946) I–VI. füzet, 172.

mindkettő érmét. Előlapján szintén a „magyar állami váltópénz” olvasható, és egy férfi áll kezeiben kasza és búzakalással, hátlapján koronás magyar címer, alatta a békegalamb balra repül, csőrében olajággal. Verőtüveiket kilőtt harcokcsik tengelyeiből készítették.¹⁹

Az Ideiglenes Nemzeti Kormány 1945. november 15-én fejezte be működését, amikor az új Nemzetgyűlés megválasztását követően megalakult az új kormány a kisgazdapárti Tildy Zoltán vezetésével. Az Ideiglenes Nemzeti Kormány hiába tett kísérleteket nem tudott a Vörös Hadsereg szorításától megszabadulni, akik számos alkalommal lassították vagy éppen akadályozták az önálló készpénzgyártási kísérleteket. Azonban az új nemzeti valuta, a forint megteremtése már az új Nemzetgyűlés feladata lesz, akiknek a forint 1946. augusztus elsejei bevezetése előtt meg kellett küzdeniük azzal az inflációval, amelynek mértéke 1946. augusztusára már világrekordi szinteket ért el. A magyar pénztörténetben nem volt hasonló periódus, amely következtében ilyen rövid idő alatt ennyi fajta és címletű bankjegyet bocsátottak volna a forgalomba. Amennyiben csak a magyar pengő variációkat nézzük, akkor 1944 októbere és 1946 augusztus elseje között 26 különböző bankjegy került legyártásra, ebben a variáncsszámba nem tartoznak bele a vörös hadsereg hadipengői és az adópengő jegyei sem.

¹⁹ Rádóczy op. cit. 125-126., 131.

EUROPEAN INTEGRATION: FROM HISTORY TO MODERNITY

*Zhanna Amanbayeva**

1st year PhD student

University of Miskolc, Ferenc Deák Doctoral School of Law

INTRODUCTION

The European Union is a unique entity. The integration processes in Europe that led to the emergence of the European Union, on the one hand, are an objective result of the development of Western civilization, and on the other, a response to the challenges of our time, primarily globalization. The importance of the integration processes lies in the fact that they unite three levels of institutions: the supranational institutions of the EU, the nation-states and the regional level.

European integration goes back more than a dozen years, during which the founders and builders of a united Europe have made continuous efforts to find the optimal path of development. Integration is based on a long history of the development of the ideological field, which laid the prerequisites for the creation of the EU. The system that had taken shape by the middle of the 20th century was preceded by several centuries of ideological intellectual preparation and public discussion about the possibility and necessity of uniting European states for security and further development.

HISTORICAL OVERVIEW AND DEVELOPMENT OF INTEGRATION

As historians note, the idea of Europe as a special world runs like a red thread through the centuries. Throughout its existence, it had many incarnations: it appeared in Ancient Greece as a myth and a concept of a single geographical community, later became an example of civilization and was sometimes opposed to the despotic organization of the life of the peoples of Asia and America. The best representatives of philosophical thought described their political projects in Europe. Concrete attempts to implement them were proposed quickly enough, but ultimately failed. Even after World War II, when large-scale European construction began, the debate over European self-determination did not stop. On the contrary, it marked the beginning of a new round of discussions about how a long-developed complex idea can be transformed from another difficult project into reality.

Leaving aside the Greek myth of Europe, the Phoenician princess kidnapped by Zeus and sent to Crete, the first idea of Europe was geographic. Indeed, what category can be more stable than geography? Europe is washed by the Arctic Ocean from the north, the Atlantic Ocean from the west and the Mediterranean Sea from the south. When the question reached the east, confidence in the borders of the territory of Europe disappeared: where did Europe end and Asia begin? How to define the clear territory of Europe, which is constantly expanding towards Asia? This unresolved issue still haunts the minds of researchers seeking to identify common features, beyond geography, for all Europeans.

The ancient Greek historian Herodotus, in his treatise "History" in the 5th century BC, represented Europe, located between the Aegean Sea and the Don River, one of the three continents next to Asia and Africa. Soon, after the conquests of Alexander the Great and the emergence of the Roman Empire, these borders expanded significantly, opposing the barbarian

* Supervisor: Dr. habil. Angyal Zoltán associate professor

peoples of the north and east. In the 8th century, the Arab conquests divided Christians and Muslims. The army of Karl Martell was first called the army of "Europeans". In the 800s, Emperor Charlemagne was called the "Father of Europe". In 1095 in Clermont, Pope Urban II called on the European lands to unite for a crusade. The idea of Europe became closely associated with Christianity and, accordingly, received a religious connotation. The capture of Constantinople by the Turks in 1453 gave a political meaning to the word "European".

The new proposals appeared as a departure from the bloody wars waged on the continent in order to prevent them and preserve the existing order. Among the most prominent representatives of that time, who expressed the idea of a united Europe, one can single out Pierre Dubois at the French court of King Philip the Fair (14th century) and his Union of Princes as the supreme governing body ¹, the Czech king Jiri Podebrad (1462) and his project for the confederation of Christian states, Duke of Sully, adviser to the English king Henry IV (16th-17th centuries), Englishman William Pen and his work in 1692 "Essay on the present and future world in Europe", the French abbot Saint-Pierre with the "Project for the establishment of permanent peace in Europe" (1713). These were still only scattered plans for the transformation of Europe, nevertheless, they have already yielded significant results.

The concept of the political consciousness of a European is becoming widespread, which unites states of different faiths and different state systems. The idea of a balance of power in Europe, reinforced by the work of Machiavelli and then Montesquieu, is opposed to Asian tyranny.

The next round of ideas about the future of Europe is the period of modern times. Jean-Jacques Rousseau advocated a union of European states, although he was extremely skeptical about such a possibility within the framework of monarchies. Immanuel Kant, in his work "Towards Eternal Peace", referred to the federation of states as a means of ensuring peace, a kind of transitional stage aimed at establishing communities based on the traditions of republicanism, federalism and the rule of law. Claude Henri de Saint-Simon in 1814 developed the concept of a general European parliament, consisting of two chambers, "which would stand above all national governments"².

A union of states in Europe at that time was not possible due to the fact that the necessary historical prerequisites had not yet been formed, the ideas of a purely political unification prevailed, and most projects provided for the creation of defensive or offensive military alliances. The first steps in other areas were just beginning to be taken. For example, in the 19th century, the economy began to put forward demands for the creation of economic associations and free trade unions in Europe.

In the 1830s, the leaders of the Italian independence and unification movement, Carlo Cattaneo and Giuseppe Mazzini, formulated the theory of the United States of Europe. In 1849, Victor Hugo spoke at the Paris Congress, where he also called for support for the idea of creating Europe according to the US project, including the territory of Russia.

European unity gained a serious spread after the First World War. The phenomenon of pan-Europeanism began to be widely discussed in many countries, theoretical ideologists and political figures appeared, actively introducing the new concept into the daily life of citizens of national states. In the 1920s, the Austrian Richard Coudenhove-Kalergi, focusing on the American model, in a number of his works ("Pan-Europe", "Fight for Pan-Europe", "Europe is waking up") put forward specific proposals for the creation of the United States of Europe.

And only the plight of European states after the two world wars, the weakening of Europe's position in the world community, the collapse of the colonial world prompted the leading countries of Western Europe to actively seek a way out of the current difficult situation. This

¹ Topornin, B. (2001), *Evropeyskoe parvo*, Moscow.

² Späth, L. (1989), 1992: *Der Traum von Europa*, Deutsche Verlags-Anstalt.

was a real turning point in the history of the formation of European integration, since the subject of controversy has abruptly moved from the field of theoretical discussions to the sphere of political practice of real state interests.

A significant role was played by Winston Churchill's speech on the "tragedy of Europe", which he delivered in Zurich on September 19, 1946: "We must create something like the United States of Europe. If at first not all European states show the will or will be able to join the Union, we must do everything so that those who want and can come together and unite"³.

A significant contribution to the development of modern integration in Europe was made by such personalities as Konrad Adenauer (Germany), Paul-Henri Spaak (Belgium), Alcide De Gasperi (Italy), Jean Monnet and Robert Schumann (France). The latter closely cooperated with each other on many issues of uniting Europe, including the creation of a Franco-German coal and steel union, which actually served as one of the most important prerequisites for the formation of the European Economic Cooperation Organization. Numerous attempts at unification earlier were based mainly on political theories that served the European peace order. The Hague Congress of 1948 called for the formation of a European cultural center by fostering a common European consciousness.

The starting point of the integration process in Europe is considered to be the declaration of the Minister of Foreign Affairs of France R. Schumann of May 9, 1950, which contained an official proposal to create a European Coal and Steel Community (ECSC).

It is worth noting that the term "integration" itself appeared relatively recently. The famous Austrian-American economist Fritz Machlup tried to trace its history and found out that it appeared not earlier than 1942, but rather quickly began to be used in international economic relations: international trade, capital movement, the financial sphere, etc.⁴

The concept of "political integration", which has quite a few definitions, entered scientific terminology in the late 40s - early 50s of the 20th century. V.G. Baranovsky in his work characterizes political integration (from the Latin "integratio" - restoration, replenishment) in a broad sense as a process of convergence of two or more political structures, directed towards cooperation, and in a narrow sense - as a process of forming a certain integral complex of political systems on the interstate level. European integration is identified with the process of interaction between social and political institutions of European states, stimulating the creation of a new political system - the European Union. This phenomenon was a response to the upheavals of the 20th century and is considered as the most appropriate way to avoid the current conditions of war between the states of Europe.

Integration in Europe had not only economic, but also political goals: the European Coal and Steel Community was intended to solve the problems of industrial restoration and to settle the post-war cooperation relations between France and Germany. If we consider the prerequisites for European integration, then one should turn to the research experience of Yu.A. Borko and O.V. Butorina, who identified the most important factors favorable to integration. They are a highly developed market economy, a polycentric structure and a special cultural and historical community⁵.

A highly developed market economy has three components. First, a strong industrial capacity is a necessary component. Integration was needed in order to "strengthen production power, and not to create it for the first time, since even in the post-war conditions, the states of Western Europe in this indicator ranked second in the world. Researcher Yu. Shishkov notes: "... the history of integration efforts in Western Europe and other regions of the world has shown

³ Topornin, B. (2001), *Evropeyskoe parvo*, Moscow.

⁴ Shishkov, Yu. V. (2001), *Integratsionnyie protsessyi na poroge XXI v. Pochemu ne integriruyutsya stranyi SNG*, Moscow.

⁵ Borko, Yu.A., Butorina, O.V. (2001), *Ot Evropeyskogo Soyuza – k Soedinennyim Shtatam Evropyi?*, *Evropeyskiy Soyuz na poroge XXI veka: vyibor strategii razvitiya*, Moscow.

that mutual attraction and merging of national economies of the market type is possible only when they reach a sufficiently high level of technical and economic development, when in the production structure of partner countries, the manufacturing industry prevails ... And vice versa, integration is objectively contraindicated in countries with an agrarian resource profile”⁶. Secondly, the market type of economy, which prevailed in the countries that started the integration process for several centuries. And, thirdly, the European states should ensure the homogeneity of the structure of the economy, without which integration within one group of countries is impossible.

The polycentric structure is the next characteristic of the formation of integration processes. Unification around several strong states (France, Germany, Italy and Great Britain) presents much more opportunities for the member states of the union than unification around one highly developed actor in world politics. This often minimizes the dangers of decision usurpation and the dominance of the hegemonic state in the region.

The special cultural and historical community that has developed in Europe is of particular interest. Throughout the history of development, Europe, limited in territory and raw materials, was forced to adapt to a high population density, successfully applying in practice the ideas that later became the basis for integration: the rule of law, the centuries-old experience of cohabitation of peoples, cultural community and religious similarity. Most thinkers emphasize that common historical memory is the basis for the unity of peoples. In Europe, in addition to the historical heritage, there is also a huge cultural heritage. It is the cultural dominant that is one of those components that determines and creates numerous emotional connections that consolidate peoples.

Political scientists and historians in their works often use such a term as "common European destiny", which implies the understanding by the inhabitants of Europe of a certain commonality of the path of historical development and ethnogeographic integrity. The “European idea” is also characterized by a complex interconnected system of balance between such concepts as traditions, values (peace, prosperity and the rule of law) and the concept of an international political system.

Integration presupposes a tendency towards a certain unification of life according to common principles and values, customs and norms of behavior, therefore, at the regional level of the European Union, the integration of national states is relatively easy, given the similarity of cultural traditions and economic development. As a result of the integration processes, a united political force arises, including the aggregate potential of its member states, changing the geopolitical alignment in the region and exerting a direct impact on neighboring countries that are not involved in the integration processes.

At present, the European Union is an entity that has no full-fledged analogues; it is a powerful geopolitical and economic center of the whole world. European states are linked by strong ties of community law, common integration institutions and close economic ties in a single internal market space. However, the current stage in the development of integration processes is associated with the presence of certain challenges that require a prompt and adequate response.

One of the challenges of our time is most often called globalization, which erodes the social and cultural bases of European integration processes, thereby accelerating the processes of individualization. As a result, the fundamental foundations of Western European civilization - the family, church, Protestant ethics, Catholic traditionalism, political multiparty system, the nation-state - are losing their influence. The rapid aging of Europeans⁷, the low birth rate of the

⁶ Shishkov, Yu.V. (1997), *Evropeyskaya integratsiya i SNG: zapadnyiy obrazets i ego otrazhenie v vostochnom zerkale, Razvitie integratsionnykh protsessov v Evrope i Rossii*, Moscow.

⁷ Sobotka, T. (2008), *Does persistent low fertility threaten the future of European populations?*, Demographic challenges for the 21st century. A state of art in demography, Brussels.

indigenous population and the influx of immigrants are causing a tangible disruption in the ethnic and cultural balance in society and, in general, a decrease in the quality of life of certain groups of the population. Mass unemployment, the loss of skilled labor, the depreciation of the euro, which have become a consequence of the financial and economic crisis of recent years, speak of the loss of competitiveness in many industries on world markets. All this is aggravated by the growth of extremism and right-wing radicalism, the victory of radical parties in the elections to state bodies and, as a result, the spread of the phenomenon of Euroscepticism. There is a huge difference between the objective reality of “being European” and the subjective feeling of “being European”. The inhabitants of Europe, of course, understand their difference in lifestyle, culture and outlook, but this does not yet speak of a real European identity. The latest enlargement of the EU towards the east has become an unbearable economic burden for the countries that are the locomotives of integration. The situation of citizens' distrust of the common European government is also aggravated by the exacerbation of the internal political struggle between European institutions and the weak coordination of decisions between them⁸.

Despite the listed aspects, the majority of Europeans have a rather positive attitude towards the enlargement of the European Union and are aware of the importance of this process, recognizing that the larger the membership of the Union, the more important its role in the geopolitical space of world politics will be. It is also quite obvious that in the integration processes national states pursue ensuring the realization not of hypothetical supranational interests, but of completely objective own state interests.

In connection with the latest challenges to social and political stability, the issues of finding qualitatively new strategies for the integration processes of the EU member states are being raised. Reaching agreement on key internal EU development issues is more important than ever. In particular, the Lisbon Treaty is intended to solve a number of key tasks, among which are often mentioned giving a new impetus to the development and work of common European institutions, increasing internal competition, increasing the value of supranational institutions in the eyes of Europeans and, accordingly, combating the "democratic deficit"⁹. Therefore, in order to fully present the general picture of European integration, an integrated approach to the study of this phenomenon is required, an appeal to the origins of integration and correlation with modern trends in its course.

CLOSING REMARKS

Integration strategy is a step-by-step process that has proven effective in overcoming multiple barriers to integration. K. Adenauer also spoke positively about such a gradual ascent: “Europe cannot be built simply as a house. Europe is most likely like a tree that grows and builds up one tier after another”¹⁰.

Thus, one can be confidently asserted that the idea of European integration in its formation went through a long historical period, and the fundamental events of the 20th century served as the main impetus for the immediate beginning of its development. It should also be noted that integration on the continent was preceded by a whole list of factors that contributed to the strengthening of interstate relations, among which we can single out historical, socio-cultural, economic, domestic and foreign policy, the complex interaction of which put Europe at a stage of development when integration became the most logical for it and an effective alternative for further development.

⁸ Hix, S. (2008), *What's Wrong with the European Union and How to Fix It*, Cambridge.

⁹ Emmanouilidis J., Stratulat C. (2010), *Implementing Lisbon: narrowing the EU's Democratic Deficit*, EPC Policy brief, Brussels.

¹⁰ Späth, L. (1989), 1992: *Der Traum von Europa*, Deutsche Verlags-Anstalt.