

*Válogatás a Miskolci Egyetem
Állam-és Jogtudományi Kar
oktatóinak írásaiból*



*Jogi kihívások
és válaszok a
XXI. században*

Miskolc, 2022.

Jogi kihívások és válaszok a XXI. században

ISBN 978-963-358-287-9

Szerkesztette:

Dr. Varga Zoltán

egyetemi docens

tudományos és nemzetközi dékánhelyettes

A kiadó neve: Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar

Címe: 3515, Miskolc-Egyetemváros, A/6-os épület

Telefon- és faxszáma: 46/565-171 és 46/565-121

E-mail címe: jogdhiv@uni-miskolc.hu

Honlapjának URL-je: <https://jogikar.uni-miskolc.hu/index.htm>

Tartalom

GEDEON MAGDOLNA: <i>A BÁNYAREGÁLÉ INTÉZMÉNYE A SZENT KORONA-TAN TŰKRÉBEN</i>	4
GULA JÓZSEF: <i>ISSUES OF THE REGULATION OF FRAUDULENT BANKRUPTCY</i>	15
KONCZ IBOLYA KATALIN: <i>MAGYAR TÁRSADALMI VÁLTOZÁSOK A 20. SZÁZAD ELEJI TECHNIKAI FEJLŐDÉSEK EREDMÉNYEKÉNT</i>	25
LEHOTAY VERONIKA: <i>SZERZŐDÉSI SZABADSÁG KORLÁTOKKAL: VÁLTOZÁSOK A KÖTELMI JOGBAN A HORTHY-KORSZAKBAN</i>	32
MÉLYPATAKI GÁBOR - TÓTH HILDA: <i>RIGHT TO STRIKE IN CIVIL SERVICE – COLLISIONS BETWEEN NATIONAL AND INTERNATIONAL LAW IN THE MIRROR OF THE GERMAN AND HUNGARIAN LAW</i>	42
NAGY ANITA : <i>A BÍRÓSÁGOK BÜNTETŐ ÜGYVITELI DIGITALIZÁCIÓJA</i>	56
RÁCZ ZOLTÁN: <i>IMPLEMENTÁCIÓ MAGYAR MÓDRA - GONDOLATOK A MUNKA TÖRVÉNYKÖNYV NOVELLÁJA KAPCSÁN</i>	66
RITÓ EVELIN: <i>AZ OKOS VÁROSOK GYAKORLATI MEGVALÓSULÁSÁNAK SOKSZÍNŰSÉGE</i>	78
SÁRY PÁL : <i>A NEMI ERKÖLCS ELLENI BŰNCSELEKMÉNYEK SZABÁLYOZÁSA A IUSTINIANUSI JOGBAN</i>	90
SZABÓ BALÁZS: <i>A HAZAI RENDÉSZETI IGAZGATÁS MODERNIZÁCIÓJA A XXI. SZÁZADBAN, KÜLÖNÖS TEKINTETTEL A DRÓNOK HASZNÁLATÁRA</i>	99
SOLYMOSSI-SZEKERES BERNADETT: <i>ISSUES IN THE NEW HUNGARIAN REGULATIONS RELATED TO THE PLACE OF WORK</i>	111
TORMA ANDRÁS: <i>A NEMZETGAZDASÁG IGAZGATÁSÁNAK FOGALMA: KÖZJOGI NÉZŐPONTBÓL</i>	119
TÓTH GERGŐ JÓZSEF: <i>A JOGALKOTÁSSAL OKOZOTT KÁR MEGJELENÉSE A POLGÁRI TÖRVÉNYKÖNYVBEN ÉS AZ ÍTÉLKEZÉSI GYAKORLATBAN KÜLÖNÖS TEKINTETTEL A MAGÁNJOGI KODIFIKÁCIÓRA</i>	129
TÓTH HILDA: <i>THE DEVELOPMENT OF THE RIGHT TO COMPENSATION IN THE HUNGARIAN SOCIAL SECURITY RULES IN THE 19th AND 21st CENTURIES</i>	137
VARGA ZOLTÁN: <i>HUNGARIAN PENSION REGULATIONS UNTIL THE PENSION REFORM FROM FINANCIAL POINT OF VIEW</i>	147
VINNAI EDINA : <i>JOGLINIKAI KÉPZÉS A MISKOLCI EGYETEMEN</i>	162

GEDEON MAGDOLNA*: A BÁNYAREGÁLÉ INTÉZMÉNYE A SZENT KORONA-TAN TŰKRÉBEN

THE INSTITUTION OF MINING REGALIA IN THE MIRROR OF THE DOCTRINE OF THE HOLY CROWN

A Szent Korona-tannal kapcsolatban két ellentétes nézőpont alakult ki. Az egyik tagadja a Szent Korona és az uralkodó elkülönülését, az uralkodó és a rendek közötti kapcsolat közjogi, a nyugati hűbériségtől eltérő jellegét. A másik nézet szerint a korona és az uralkodó elkülönültek egymástól, a rendek és az uralkodó között nem hűbéri, magánjogi, hanem közjogi kapcsolat állt fenn, melynek következtében a rendek az uralkodó hatalmát korlátozni tudták. A Habsburg uralkodók bányaregáléval kapcsolatos intézkedései az utóbbi nézetet támasztják alá. Habár a bányajövedelmek eredetileg a Szent Koronát illették, idővel a Habsburg uralkodók elérték, hogy a rendek egyetértése nélkül egyedül rendelkezhessenek a bányákból származó bevételek felett. Ily módon a 18. századra a király és a bányavállalkozók közötti kapcsolat magánjogi viszonyra vált.

Kulcsszavak: *Szent Korona-tan, bányaregálé, hűbériség, Habsburgok*

Regarding the Doctrine of the Holy Crown, two opposing views emerged. One of the opinions denies the separation of the Holy Crown and the ruler, the public law nature of the relationship between the ruler and the orders, different from Western feudalism. According to the opposite view, the crown and the ruler were separate from each other, the orders and the ruler did not have a fiefdom or private law relationship, but a public law relationship, and therefore the orders could limit the power of the king. The actions of the Habsburg rulers regarding the mining royalty support the latter view. Although the mineral resources originally belonged to the Holy Crown, in the course of time the Habsburg rulers achieved that they could dispose alone, without the consent of the orders, over the mine revenues. In this way, by the 18th century, the relation between the king and the mining contractors became a private legal connection.

Keywords: *Doctrine of the Holy Crown, Bergregal, feudalism, Habsburgs*

Zlinszky János szerint a Szent Korona-tan mai értelme, hogy „*az a politikus nemzet közéletben résztvevő egységének a szimbóluma volt. Ha igen, akkor ez ma is létezik, modern megfogalmazása az Alkotmány azon tétele, amely az egész népnek adja a szuverenitást*”.¹ A Szent Korona-tan szuverenitáselméletként való felfogása jelentős gyakorlati szerepet játszott a bányaregáléból eredő jogok gyakorlásában.

* **DR. GEDEON MAGDOLNA**

habilitált egyetemi docens

Miskolci Egyetem ÁJK

Jogtörténeti és Jogelméleti Intézet

Római Jogi Intézeti Tanszék

3515 Miskolc-Egyetemváros

magdolna.saryne.gedeon@uni-miskolc.hu

¹ ZLINSZKY János: A Szentkorona-eszme és története. In: *A XII táblától a 12 ponton át a magánjog új törvénykönyvéig*. (szerk.: Koltay András), Szent István Kiadó, Budapest, 2013, 227–245, 227.

1. Az „Echart-vita”

A Szent Korona-tanra vonatkozó legismertebb vita Echart Ferenc és Timon Ákos² között alakult ki.³ Mivel ez a vita rávilágít a Szent Korona-tan lényegére, és ezzel a bányaregáléval kapcsolatos uralkodói törekvések indítékaira is – az összefüggések megértése érdekében – érdemes a lényegét röviden összefoglalni.

Timon Ákos szerint az oklevelekben a 12. századtól olyan kifejezések jelentek meg, melyekben „*már az a képzet tükröződik vissza, hogy a király felett egy magasabb eszmei egész áll, a szent korona, mely a királyt és a nemzetet együttesen magába foglalja, mely mint ilyen azonos a patria, a haza fogalmával, amely előzője a mai állam, mint személyiséggel bíró organikus egység fogalmának.*”⁴ A 15. századtól pedig az oklevelekből arra lehet következtetni, hogy „*az állami főhatalom – ellentétben a nyugati népek fölfogásával – nem a király, nem a fejedelem személyéhez fűződő hatalom többé, hanem a szent korona hatalma (jurisdictio Sacrae Regni Coronae), az állami felségjogok nem királyi felségjogok, nem személyes uralkodói jogok, hanem a szent korona jogai (jura Sacrae Regni Coronae), amelyek a szent koronát, mint eszmei személyt illetik meg és attól szállanak át a királyra. Az ország területe a szent korona területe, mely a maga egészében a szent korona uralma alatt áll, a királyi jövedelmek a szent korona jövedelmei (bona vel peculia Sacrae Regni Coronae) és minden szabad birtokjog a szent koronától, mint gyökértől veszi eredetét (radix omnium possessionum). Ehhez képest a magyar adományrendszer, ellentétben a nyugati államokban fennálló hűbéri birtokrenddel, nem magánjogi, hanem közjogi alapon nyugszik; nem a fejedelem vagy más hűbérúr magánjogi, hanem kizárólag a szent koronát fejező király közjogi ténye.*”⁵

1514-ben Werbőczy István Hármaskönyvében leírta a Szent Korona-tan alapját képező átruházott hatalom lényegét: „*Miután pedig a magyarok a Szent Lélek kegyelmének sugallatából, magának a szent királynak buzgólkodása folytán az igazság megismerésére és a közönséges keresztyén hit vallására jutottak és őt királyul választották és egyszersmind megkoronázták volna: attól fogva a nemesítésnek, következésképpen a nemesi birtok adományozásának, melylyel a nemeseket kitüntetni a nemtelenektől megkülönböztetni szokták, teljes joga és hatalma, a főuralommal és kormányzással együtt, a nemzet községéről és a községnek akaratából az ország szent koronájának joghatóságára, tehát fejedelmünkre és királyunkra ruháztatott vala át.*”⁶ Timon Ákos szerint Werbőczy ezzel semmi újat nem mondott, hanem csak összefoglalta azt „*az alkotmányjogi felfogást, hogy a főhatalom tulajdonképeni birtokosa a szent korona.*”⁷

² Timon Ákos (1850–1925) a történeti jogi iskola képviselője volt. A magyar jogfejlődés eredetiségét hangsúlyozta, melynek jelentősége és hatása csak az angol jogfejlődéssel hasonlítható össze. Timon magyar jogfejlődéssel kapcsolatos nézeteit már saját korában is kritizálták. Vö. BÓDI Stefánia: A Szent Korona-eszme különbségei Echart Ferenc, Timon Ákos és Bartoniek Emma felfogásában. *Polgári Szemle*, 2015/1–3, 327–341, 31. Timon Szent Korona-tannal kapcsolatos nézeteit ld.: TIMON Ákos: *A Szent Korona és a koronázás közjogi jelentősége*. Rákosi Jenő Budapesti Hírlap Újságvállalata, Budapest, 1907; TIMON Ákos: *A Szent-Korona elmélete és a koronázás*. Stephaneum Nyomda Rt, Budapest, 1920. Nézetének legfontosabb pontjai az általa írt tankönyvben is szerepelnek: TIMON Ákos: *Magyar alkotmány- és jogtörténet, különös tekintettel a nyugati államok jogfejlődésére*. Grill Károly Könyvkiadóhivatala, Budapest, 1919.

³ Timon Ákos 1925-ben halt meg. Így Echart Ferenc (1885–1957) Timon követőivel vitázott. A vitáról részletesen ld.: TÖRÖ László Dávid: Az „Echart-vita“, Echart Ferenc 1931-es programtanulmányának kortárs visszhangja. *Aetas*, 2016/4, 57–77. Echart programtanulmánya: ECHART Ferenc: Jog- és alkotmánytörténet. In: *A magyar történetírás új útjai*. (szerk.: Hóman Bálint), Magyar Szemle Társaság, Budapest, 1931, 269–323. Echart önálló monográfiában is összefoglalta a Szent Korona-tannal kapcsolatos nézeteit: ECHART Ferenc: *A Szentkorona-eszme története*. MTA, Budapest, 1941.

⁴ TIMON: *A Szent-Korona elmélete és a koronázás*, 12.

⁵ TIMON: *A Szent-Korona elmélete és a koronázás*, 13.

⁶ Tripartitum, I. 3. 6. Ld. WERBŐCZY István: *Tripartitum*. (ford.: Csiky Kálmán), Téka Könyvkiadó, Budapest, 1990, 66.

⁷ TIMON: *A Szent-Korona elmélete és a koronázás*, 16.

Echart Ferenc szerint azonban Werbőczy „a szent korona organikus szemléletét csak az egyenlő nemesi szabadság tételének bizonyítására alkalmazta, egyébként a régi történeti fejlődésben kialakult koronaeszme és a krónikákból átvett népfelség elve alapján állott.”⁸

Zlinszky János szerint a magyar államra már Szent István korától a kontrollált, osztott hatalom volt jellemző. Magyarországon nem a magánhatalmon alapuló feudalizmus alakult ki, hanem a közjogi rendiség. Az osztott hatalomról Zlinszky a következőket írja: „Az államfői hatalom gyakorlásához tartozik, amint a szent istváni Intelmek és Szent István törvénykönyve is megerősíti, hogy a tanácsot nem szabad a hatalom gyakorlásból kizárni, és hogy a szabadokat a maguk szabadságában meg kell tartani, törvényhozás és bírászkodás útján nem szabad elvonni a jogaikat. Ezekben a megfogalmazott elvekben, szemben a hűbériségnek azzal a tanításával, hogy személyes hűségkapcsolat révén a hűbéri lánc csúcsán lévő uralkodónak mindenki alávetni tartozik magát, és szemben azzal a későbbi egyházi ideológiával, amely szerint a felkenés, az egyházi kiválasztás révén csak Istennek felelős az uralkodó – ami nem jelent felelőtlenséget, de mindenesetre nem együttes hatalmat – Magyarország az osztott hatalmat vallja. A király, a tanács és a fegyveres nép együtt gyakorolja a hatalmat. Ez a gondolat, amely – nyilván nem a későbbi részletességben, de – a szent istváni törvényekben megerősítődik.”⁹

Echart azonban vitatta a Szent Korona-tan Szent István koráig való visszavezethetőségét. Szerinte a magyar alkotmányfejlődés sem volt jobban közjoginak tekinthető, mint más európai államokban. Ezért úgy vélte, hogy az uralkodó és a földbirtokos között is magánjogi, hűbéri kapcsolat állt fenn. Meglátása szerint a mi alkotmányunk sem valamilyen sajátosságos, magyar, közjogi szellemiség befolyása alatt állt.¹⁰

Echart szerint a korona a király személyét megillető hatalmat szimbolizálta. Bár az elidegeníthetetlen javak tekintetében elismerte a király személyének és a koronának a halvány elkülönülését, azonban úgy vélte, hogy „ez nem közjogi aspektus, hanem éppen a királyi patrimoniális hatalom fenntartásának biztosítása”. A mai kutatások azonban a király elidegeníthetetlen jogainak hangsúlyozásában – Echarttal ellentétben – a királyi hatalom közösség általi korlátozását látják.¹¹

A királyi birtokadományozásokkal történő nemesítés következménye Werbőczy szerint, hogy „az ily nemesek az imént magyarózott kapcsolat és részesedés alapján a szent korona tagjainak tekintendők.”¹² Timon ezt így foglalta össze: „A szabad birtokjognak ez a közvetlen kapcsolata a szent koronával létrehozta a közszabadságban, a közjogi jogokban való részvételnek újabb alapját, a szent korona tagság fogalmát. A szent korona mysteriumából következik, hogy benne a nemzet a királylyal egyesül. Mindaz, a ki szabad birtokjogát a szent koronától származtatja s azzal ez alapon közvetlen összeköttetésben áll, tagja a szent koronának (membrum Sacrae regni Coronae), részt vesz a szent korona birtokában levő közhatalmi jogokban: a törvényhozási, bírói, kormányzati és hadi hatalom gyakorlásában. A szent korona tagja a nemeseken kívül a birtokos egyházak és városok, mert ezek is gyökeres joggal a szent koronától bírják birtokaikat. Mindezek együttesen a szent koronát fején viselő királylyal egyetemben alkotják azt az egységes közjogi egészet, élő szervezetet, a mit a középkori források a szent korona

⁸ ECHART: *A Szentkorona-eszme története*, 210.

⁹ ZLINSZKY: i. m. 227–228.

¹⁰ ECHART: *Jog- és alkotmánytörténet*, 313. Hangsúlyozni kell, hogy Echartnak nem volt jogi végzettsége, a pozitivista irányzat szellemében állításainak bizonyítékait az oklevelekben kereste. Nem tanult római jogot, ezért a jogintézmények vonatkozásában nem sajátított el kategorizáló gondolkodásmódot. Lehetséges, hogy nem értette teljesen a tulajdonjog lényegét, a közjogi és magánjogi viszonyok közti különbséget. Vö. ZÉTÉNYI Zsolt: *A Szentkorona-eszme mai értelme*. Püski Kiadó, Budapest, 1997, 144.

¹¹ TÓTH Zoltán József: *Magyar közjogi hagyományok és nemzeti öntudat a 19. század végétől napjainkig. Adalékok a Szent Korona-eszme történetéhez*. Szent István Társulat, Budapest, 2008, 92–93.

¹² *Tripartitum*, I. 4. 1. §. Ld. WERBŐCZY: *Tripartitum*. 67.

egész testének neveznek (*totum corpus Sacrae regni Coronae*), napjainkban pedig államnak nevezünk.”¹³

A Szent Korona-tanból tehát az következett, hogy a király hatalmát a Szent Korona tagjai korlátozhatták. A tagjai pedig azok voltak, akik földbirtokaikat a Szent Koronától kapták. Timon megfogalmazásában: „A szent koronára vonatkozó jogelvek kifejlődése következtében a királyi hatalom határozott közjogi alapot nyert, közhatalommá és pedig alkotmányosan korlátolt közhatalommá válik. A magyar állam monarchia marad ugyan, amelyben a király szuverén, de az állami főhatalomban foglalt jogok gyakorlásuk tekintetében megoszlanak a király és a politikai értelemben vett nemzet, a szent korona tagjai között.”¹⁴

A Szent Korona tagjai jogaikat az országgyűlésen gyakorolhatták, tehát a király jogait törvények útján lehetett korlátozni. Werbőczy Hármaskönyvében ez a következőképpen szerepel: „És így ettől fogva maguk a királyok, a nemzetet összehíván és megkérdezték, kezdtek törvényeket alkotni, mint a mi időnkben is lenni szokott.”¹⁵

Tomcsányi Móric szerint ebből az következett, hogy a hűbériség Magyarországon nem tudott kifejlődni. Ezt a Szent Korona erős, közjogi konstrukciója akadályozta meg. A birtokadományozás a király és az adományozott között nem magánjogi hűbéri viszonyt hozott létre. Ezért ezt a viszonyt nem szerződésekkel, hanem törvényekkel szabályozták.¹⁶

2. A hűbériség bevezetése a bányászat területén

A Habsburg uralkodók tisztában voltak a Szent Korona közjogi jelentőségével, és jól tudták, hogy az jogaikat széles körűen korlátozza. Mindezt megfelelően bizonyítja a bányaregáléval kapcsolatos szabályozás fejlődése, hiszen abból kiderül, hogy az uralkodók lényegében a Szent Korona-tanból eredő korlátok leépítésére törekedtek.

A bányászat területén a király jogai a bányaregáléból eredtek. A király a bányászatot mint „oberster Bergherr”, mint legfőbb bányauúr vezette.¹⁷ Az úgynevezett fenntartott bányatermékek a királyt illették. Ezért az uralkodó a bányaregálé elvénél fogva ezeket az ásványokat idegen földbirtokokon is bányászhatta. Ha a bányászati tevékenységet nem maga kívánta folytatni, azt másnak átengedhette. Az így kibányászott kincsek után megkapta azok egy részét, általában a tizedrészt. Ez volt az urbura, vagy Frohn.

Heiner Lück a németországi bányaregáléről írt munkájában leírja, hogy a bányavállalkozók, mivel tevékenységükhöz speciális ismeretekre volt szükség, számos privilégiumban részesültek. Az uralkodók a privilégiumok adásával arra próbálták ösztönözni a vállalkozókat, hogy lakóhelyüket elhagyván, az ő védelmük alatt végezzék a bányászati

¹³ TIMON: *Magyar alkotmány- és jogtörténet...*, 518.

¹⁴ TIMON: *Magyar alkotmány- és jogtörténet...*, 523.

¹⁵ Tripartitum, II. 3. 2. §. Ld. WERBŐCZY: *Tripartitum*, 285–286.

¹⁶ TOMCSÁNYI MÓRIC: *Magyarország közjoga*. Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, Budapest, 1940, 274. Már Szent István törvényei között is találunk olyat, melyet a király a földbirtokokra vonatkozóan a királyi tanács kérelmére adott ki: Szent István II. decr. 35. fejezet: „Hajoltunk a tanács egyakarú kérelmére, hogy ki-kí ura legyen az ő tulajdonának, szinte úgy a király adományainak is, míg él: kivéve a püspökséghez vagy ispánsághoz tartozandókat. 1. § És az ő halála után fiai hasonló urasággal bírják örökségüket. 2. § És senki semmi véték káért kárvallást az ő javaiban ne szenvedjen, hanem ha a király életére tör, vagy országárulást követ el, vagy idegen földre szökik. 3. § Akkor a királyra szálljanak javai, őt magát pedig ítéljék meg, de ártatlan fiainak bántásuk ne legyen.” Ld. *Corpus Juris Hungarici*, I. (szerk.: Márkus Dezső), Franklin, Budapest, 1899, 37. Ez a törvénycikk Zlinszky osztott hatalomról szóló elméletét is alátámasztja. Ld. még az ún. tanácstörvényt, melynek előírása szerint a fontosabb birtokadományozások csak a királyi tanács jóváhagyásával voltak érvényesek: 1298. évi XXIII. tc.: „És ha a király úr elmulasztaná ezt megcselekedni, bármit tesz is ezen említett, mellérendelendő tanácsosok tanácsa nélkül, a fontosabb birtokadományok és a méltóságok eladományozása vagy más nagyobb dolgok tekintetében: azokat nem kell megtartani.” Ld. *A történeti alkotmány – Magyarország ősi alkotmánya*. (szerk.: Zétényi Zsolt), Magyarországért Kulturális Egyesület, Budapest, 2010, 662.

¹⁷ WENZEL Gusztáv: *A magyar és erdélyi bányajog rendszere*. Kir. Magyar Egyetemi Nyomda, Buda, 1866, 73.

tevékenységet. A privilégiumok fő pontja az volt, hogy a hospesek saját, általában a német bányavidékekről magukkal hozott jogot szabadon alkalmazhatták.¹⁸

Így alapították a bányavárosokat is, például Selmecebányát. IV. Béla ugyanis a tatárok által elpusztított város felépítésére és az elhagyott bányák művelésére német telepeseket hívott az országba. A hospesek a magukkal hozott és a helyben keletkezett szokásjogi szabályaikat összegyűjtötték, melyeket IV. Béla a város státútumaiként privilégiumlevélben erősített meg. Ebben a privilégiumlevélben utalást találunk a Szent Koronára: „[...] *vnd gebnn In vnd verleihnn, Recht vnd freyheitt als hernoch geschribnn set, Die der heiligenn Krön vnd ihrem nwtz wol fuegenn vnd frwmmen.*“ („[...] és adunk nekik jogot és szabadságot az alább leírtak szerint, melyek a Szent Koronának és hasznának javára és üdvére vannak”)¹⁹ Az uralkodó tehát a bányaművelésből eredő előnyöket nem a maga, hanem a Szent Korona számára tartotta fenn. Timon Ákos szerint ebben az időben *“a Magyar nép az államot, mint az összesség érdekében szervezett társadalmat, mint szerves egységet a szent koronában látta megtestesítve.”*²⁰ Ezt a felfogást tükrözi a selmecebányai privilégiumlevél is.

Azt a körülményt, hogy az uralkodó jogait a Szent Korona tagjai ezen a területen is korlátozni tudták az 1514. évi I. tc. is bizonyítja: „[...] *a királyi szent korona valóságos és igaz jövedelmeit eddigelé különböző emberek részére lekötötték s időlegesen elidegenítették. [...] mindenek előtt határoztuk: hogy a királyi felség összes jövedelmeit, [...] a bányákat és minden sókamarát, arany- és ezüstbányákat meg a királyi városokat tényleg vissza kell adni.*”²¹

Ez a törvénycikk szintén alátámasztja azt a magyar felfogást, hogy az uralkodó bányaregáléból eredő jogosultságait – a nyugati hűbéri viszonyoktól eltérően – a rendek felügyelete mellett gyakorolhatta. A Habsburg uralkodók éppen ezen az elven kívántak változtatni, és a bányászattal kapcsolatos jogait a magánjogi jellegű, hűbéri viszonyok közé kívánták sorolni, hogy a rendek ellenőrzési jogát ezen a területen megszüntessék. Ez a folyamat a 16. században, a Habsburgoknak a magyar trónon való megjelenésével kezdődött el.

A magyar királyok a bányaregáléból eredő jogok alapján a bányászati tevékenységet is irányíthatták. A kincstár bevételeinek növelése céljából a központosítási törekvések a bányászat területén már a 16. században elkezdődtek. Ebben az időben ugyanis a bányaművelési költségek megemelkedtek, mivel az alsóbb rétegekből nehezebb volt a kitermelés. A bányavállalkozók arra törekedtek, hogy a kitermelt bányakincsek minél nagyobb hányadát megtarthassák, ezért az udvar igyekezett felügyeletét a bányászat felett kiterjeszteni.²² Nyugat-Európában a bányaregálé intézménye a hűbériség elvei szerint működött: az uralkodó a bányászatot saját tulajdonaként irányította, a montángazdaság bevételeivel szabadon rendelkezett. A Habsburg-házból való uralkodók, akik magyar királyok, egyúttal „*oberste Bergherren*”, azaz legfőbb bányaurak is voltak, ezt a felfogást kívánták Magyarországon is bevezetni, tehát a rendek korlátozó szerepét a bányászat területén megpróbálták felszámolni.

Ennek a folyamatnak az első lépése a Miksa-féle bányarendtartás megalkotása volt. Többszöri átdolgozás után az új bányarendtartás, a Maximilianische Bergordnung, 1560-ban készült el, és számos próbálkozás után II. Miksa császár hirdette ki 1565. február 10-én.²³ Ez az

¹⁸ Heiner LÜCK: Bergrecht, Bergregal. In: *Handwörterbuch zur deutschen Rechtsgeschichte*. Band I. (Hrsg.: Albrecht Cordes, Hans-Peter Haferkamp, Heiner Lück, Dieter Werkmüller, Ruth Schmidt-Wiegand), Erich Schmidt Verlag, Berlin, 2005, 527–533, 529.

¹⁹ *Das Rechtsbuch von Schemnitz – Selmecebánya város középkori jogkönyve.* (ford.: Fuchs Péter), Montan-Press, Budapest, 2009, 15.

²⁰ TIMON: *Magyar állam- és jogtörténet...*, 516.

²¹ *Corpus Juris Hungarici*, I. 707.

²² Bővebben ld.: PAULINYI Oszkár: A bányajoghatóság centralizációjának első kísérlete Magyarországon. *Századok*, 1980/1, 3–25.

²³ Kundmachungspatent, 1565. február 10. A magyarországi montángazdasággal kapcsolatos jogszabályokat a Schmidt-féle gyűjtemény tartalmazza: Franz Anton SCHMIDT: *Chronologisch Systematische Sammlung der Berggesetze der Österreichischen Monarchie. II. Abteilung: Chronologisch Systematische Sammlung der*

új bányarendtartás azonban nem lépett hatályba, mivel a bányavárosokkal a császár nem tudott egyezsége jutni, habár már 1564-ben rendeletet adott ki, hogy a bányarendtartást a bányavárosokban ki kell hirdetni, és 32 példányban ki kell osztani.²⁴ A Maximilianische Bergordnungot a hét alsó-magyarországi bányavárosban végül 1573. február 16-án sikerült kihirdetni,²⁵ miután a bányavárosok régi bányajogai alapján összeállított ún. „felvilágosító szabályokat” (Erläuterungen)²⁶ a bányarendtartáshoz függelékként csatolták. A bányarendtartás szerint szabályait csak akkor lehetett alkalmazni, ha a felvilágosító szabályok nem tartalmaztak az esetre megfelelő előírást, azaz csak szubszidiárius jelleggel érvényesültek (MBO I. 5. §)²⁷.

A Miksa-féle bányarendtartás számos, a korabeli bányászathoz szükséges gyakorlati rendelkezést tartalmaz, kiegészítve a sok helyen már elavult, helyi bányajogok szabályait. Ezekre az új szabályokra azonban nem feltétlenül volt szüksége a bányászati vállalkozóknak, hiszen a hiányzó előírásokat különféle megállapodásokkal is pótolni tudták az érintettek.²⁸

Az új rendtartással azonban a Habsburgok egy új felfogást akartak Magyarországon bevezetni, amely a későbbi jogfejlődésre is rányomta bélyegét. Az eddigiekből kitűnik, hogy a magyar felfogás szerint a montángazdaságból befolyó jövedelem felhasználásáról az uralkodó nem dönthetett egyedül. A bányák a Szent Korona bevételeit gyarapították, amelyek felhasználásáról az uralkodónak elvileg mindig ki kellett volna kérnie a rendek véleményét. Paulinyi Oszkár azonban arra hívta fel a figyelmet, hogy bár az új rendtartás a bányászat és kohászat fejlődését szolgálta, a bányakincsek nem az országot gazdagították. A döntéseket idegen hivatalnokok hozták a Habsburg-ház érdekében, a bevételeket már Mária királyné is külföldön költötte el, csak az alsóbb kamarák maradtak magyar hivatalnokok kezében.²⁹

A Miksa-féle bányarendtartás első oldalán ugyanis a következőket olvashatjuk: „*minden bányamű és felnyitandó kutatójárat az azok eredményes műveléséhez szükséges erdőkkel és vizekkel a királyi kamarát illetik, ezért régi oklevelek előírásai szerint minden egyházi vagy világi főúrnak és nemesnek, városnak és községnek megtiltjuk, hogy bányaművelést kezdjen, s ne merjenek különös királyi engedély nélkül sem bányát felkeresni, sem művelni, s a kincstári bányászoktól vagy bányahivatalnokoktól bányavámost vagy bányabért követelni*” (MBO I. 1. §). Delius szerint ez azt jelentette, hogy „*a bányaregálé közvetlenül a fejedelemnek van fenntartva*”.³⁰ Az új bányarendtartás tehát azt az idegen elvet akarta az országba bevezetni, amely szerint az uralkodó a bányaregáléval kapcsolatos ügyekben önállóan, mindenki mást kizárva intézkedhetett. Mihalovits János, Delius e művének fordítója azonban ehhez a megjegyzéshez a következőket fűzi: „*A külföldi bányajogoknak visszhangja, melyek a bányaurjogot patrimoniális alapon a*

Berggesetze der Königreiche: Ungarn, Kroatien, Dalmatien, Slavonien und des Grossfürstenthums Siebenbürgen, Band I–XXV, J. P. Sollinger, Wien, 1832–1839. A Kundmachungspatent-et ld.: SCHMIDT: i. m. Band II. 1.

²⁴ Királyi leirat, 1564. szeptember 10. SCHMIDT: i. m. Band I. 412.

²⁵ Kudmachungspatent, 1573. február 16. SCHMIDT: i. m. Band II. 224. Ezen a helyen a bányarendtartás szövege is olvasható.

²⁶ A szakirodalom a bányarendtartáshoz fűzött magyarázatokat hagyományosan „felvilágosító szabályzatnak” vagy „felvilágosító szabályoknak” nevezi. Ld. például WENZEL Gusztáv: *Magyarország bányászatának kritikai története*. MTA, Budapest, 1880, 243.

²⁷ A Maximilianische Bergordnung felvilágosító szabályokat is tartalmazó kiadása: *Neue Berg-Ordnung des Königreichs Ungarn, und solcher Cron einverleibten Gold, Silber, Kupfer, und anderer Metall- Bergwerken, Sammt denen Erläuterungen zweyer Alten Berg-Ordnungen Der sieben königl. Freyen Berg-Städte 1. Chemnitz u. Königsberg 2. Schemnitz, Neusohl, Bugganz, Dülln und Libeten*, Aus der k. auch k. Hof- und Staats Druckerey, Wien, 1805 (a továbbiakban MBO).

²⁸ Központi probléma volt például, kié a talált érc, ha két eltérő tulajdonban lévő járat összetalálkozott és összenyitották őket. Habár erre az esetre a selmecbányai jogkönyv (8. §) is tartalmazott rendelkezést, a bányászati vállalkozók ezekre az esetekre is kötöttek megállapodásokat. Vö. PÉCH Antal: *Alsó-Magyarország bányaművelésének története*, I. MTA, Budapest, 1884, 233.

²⁹ PAULINYI: i. m. 21.

³⁰ Christoph Traugott DELIUS: *Értekezés a bányászati kamarális tudomány alapelveiről*, (ford.: Mihalovits János). In: *Bevezetés a bányatan elméletébe és gyakorlásába valamint a bányakincstári tudományok alaptételeinek ismertetésébe*. OMBKE, Bányászati Szakosztály, Budapest, 1972, 455.

fejedelem »fenntartott« jogának nyilvánították; a magyar alkotmányjog azonban »fenntartott« felségjogokat sohasem ismert és a királynak a bányászatra vonatkozó felségjoga is csak a magyar törvények keretei között, a törvényes szervek útján és az országgyűlés ellenőrzése mellett gyakorolható.”³¹

Habár az idegen elv bevezetése a bányaszabadság elvét nem csorbította, hiszen aki a szükséges engedélyeket beszerezte, a szabályoknak megfelelően szabadon folytathatott bányaművelést, a bányarendtartás alapján a Habsburg uralkodók a befolyó hasznokat saját belátásuk szerint, saját céljaik megvalósítására használhatták fel. Ember Győző szerint a rendek maguk sem akarták ebben a jogában az uralkodót korlátozni.³² Ennek a felfogásnak azonban ellentmond, hogy az uralkodó és a rendek közötti eltérő álláspont képviselője ebben a kérdésben megakadályozta a magyar bányajog későbbi, hazai kodifikációját.³³

1723-ban a CVIII. törvénycikkben, a bányarendtartást, mint a bányabíróságokon használatos *lex privatát*, törvényként ismerték el: „*Judicia Montanistica, secundum privatas eorum leges, ultra seculum stabilitas, in suo esse manebunt.*” („1723. évi CVIII. törvénycikk a bányai bíróságoknak az ország törvényeihez idomításáról. A bányabíróságok, azoknak több mint egy század előtt megállapított magán-törvényei szerint, mostani állapotukban fognak maradni.”)³⁴ Wenzel Gusztáv szerint e törvénycikknek az volt a célja, hogy a partikularitást felszámolja, és a bányabíróságok egységes eljárását biztosítsa.³⁵ E megállapítás mellett véleményem szerint a törvényben alkalmazott *lex privata* kifejezés azt jelenti, hogy a Habsburg uralkodók elfogadtatták a rendekkel, hogy a bányaregáléval kapcsolatos ügyek a nyugati hűbéri viszonyokhoz hasonlóan magánjogi jelleget öltsenek. Ezzel a Habsburgok elérték, hogy a bányajövedelmek felett a rendek nélkül dönthettek, nem kötötték őket ezen a téren a törvények sem, az egész ágazatot rendeletekkel irányították.

A Maximilianische Bergordnung alapján a Habsburg udvar a rendektől teljesen elkülönült, centralizált bürokráciát épített ki a bányagazgatásban. A király mint oberster Bergherr a bányászatot rendeletekkel kormányozta. A bányavállalkozók és az uralkodó között már nem közjogi kapcsolat, hanem magánjogi hűbéri viszony állt fenn. Mindezt egy Udvari Kamara által 1779-ben kiadott, a bányarészejgyekre vonatkozó rendelet is megfelelően bizonyítja.

A magánszemélyek által finanszírozott bányatársaságok (Gewerkschaft) ugyanis nagy szerepet játszottak a király bevételeinek növelésében, mivel a bányatermékek után befizetett urbura, és a nemesfémek kényszerbeváltása révén jelentős haszonra tett szert. A vállalkozásokra vonatkozó szabályozásból kiderül, hogy a Habsburg uralkodók – a bevételek biztosítása érdekében – a bányatársaságokat (Gewerke) különféle eszközökkel próbálták befektetésre ösztönözni.

A Gewerke olyan személyek voltak, akik csak pénzeszközökkel vettek részt a bányatársaságok működtetésében. Részüket a bányarészejgyek, a kuxok testesítették meg.³⁶ A forrásokban számos jogszabályt találunk a kuxokkal kapcsolatban. Nemcsak az adásvételükre,

³¹ DELIUS: i. m. 129. l.j.

³² EMBER Győző: *Az újkori magyar közigazgatás története Moháctól a török kiűzéséig*. Irodalmi, Művészeti és Tudományos Intézet, Budapest, 1946, 299.

³³ Ld. 3. pont.

³⁴ *Corpus Juris Hungarici*, VII, 1901, 647.

³⁵ WENZEL Gusztáv: *Magyarország bányászatának kritikai története*, 245.

³⁶ Vö. *Erklärendes Wörterbuch der im Bergbau, in der Hüttenkunde und in Salinenwerken vorkommenden technischen Kunstausdrücke und Fremdwörter*. Falkenberg, Burgsteinfurt, 1869, 91. A bányarészesek harmadik személyekkel szemben csak a bányarészüknél megfelelő arányban voltak kötelezve. A bányatársaság vagyonát legfeljebb 128 kuxra osztották, melyek a bányarészeseknek a befektetéseik arányában hoztak hasznót. Ilyen formában a bányatársaságok a részvénytársaságokhoz hasonlatosak. A bányarészesek pótbefizetésekre (Zubüße) is kötelezhetőek voltak. Ha tehát egy bánya nem hajtott hasznót, a bányarészeseknek be kellett fizetniük a szükséges összeget, hogy a bánya továbbra is működni tudjon. Ilyen esetnek számított, ha az ércelére kimerültek. A pótbefizetéseket a bányászati hivatalnokok ellenőrizték. Ha egy bányarészes nem akart fizetni, a kuxa hátralékba (Retardat) került. Vö. Heinrich VEITH: *Deutsches Bergwörterbuch mit Belegen*. Wilh. Gottl. Korn, Breslau, 1871. 308, 378, 593.

hanem az öröklésükre vonatkozó rendeleteket is kiadott az Udvari Kamara. A bányarészeket³⁷ egy 1779-ben kiadott dekrétum – az uralkodó rendelkezésének megfelelően – kivette a *ius condivisionis* alól, tehát azok nem tartoztak az osztályos atyafiai vagyonához, és nem vonatkoztak rájuk a civiljogi törvények azokban az országokban, melyekben a Miksa-féle bányarendtartás mint törvény elfogadásra került. Így Magyarországon az ősiség szabályai sem vonatkoztak rájuk. Ennek megfelelően a bányatárs teljesen szabadon rendelkezhetett bányarészeivel, azokat elajándékozhatta, eladhatta, végrendelkezhetett róluk, hitelt is vehetett fel rájuk. A bányarészes társak is csak akkor tarthattak rá igényt, ha a bányarészes hátralékba került. Egyébként, ha a bányarészes felhagyott a bányarésszel, és nem kért rá a bányabíróságnál időztetést,³⁸ azt újra fel lehetett kérni a bányabíróságon, és a felkérőnek oda lehetett adományozni minden kötöttség nélkül.

A rendelet tehát kimondta, hogy a bányarészekre nem vonatkoztak az ország törvényei. Így a bányatárs bányatulajdona teljesen mentesült a kötöttségektől. Ebben az esetben tehát egy rendelet szüntette meg a törvények hatályát. A jogforrási ellentmondást a rendelet azzal oldotta fel, hogy a bányarészeseket az uralkodó hűbéreseinek nevezte, akikre nem vonatkoztak a törvények. Így a lényegében hűbéri – magánjogi – viszonyban csak az uralkodónak állt jogában a bányarészesekre vonatkozó szabályokat alkotni, bányatulajdonukra nézve sem lehetett semmilyen nemesi előjogot vagy a rendekkel kapcsolatos szabályt alkalmazni.

3. Kísérletek a rendek Szent Korona-tagságból eredő jogainak helyreállítására

II. József is rendeletekkel próbálta hatalmát a bányászat területén kiterjeszteni. Ezt a gyakorlatot a rendek az uralkodó halála után a bányajog kodifikációjával kívánták megváltoztatni.³⁹ Ennél fogva a kodifikációs törekvések az 1790/91-es országgyűlésen már a bányászat területén is elkezdődtek. A XXII. törvénycikk⁴⁰ alapján a LXVII. törvénycikk elrendelte, hogy egy Deputatio Montanisticát nevezzenek ki, amelynek a törvény a magyar bányatörvény megalkotását tűzte feladatul. Bár a bizottság összeállított egy 53 szakaszból álló tervezetet, azt nem fogadták el törvényként. Az 1827. évi IX. törvénycikk új bizottságot nevezett ki,⁴¹ amely az addigi

³⁷ Udvari Kamara dekrétuma, 1779. december 24. SCHMIDT: i. m. Band XIV. 292. A rendelet ugyan bányarészekről (Bergteile) rendelkezik, ezalatt azonban a kuxokat is érteni lehet. A kuxok is valójában ingatlanrészeket megtestesítő papírok voltak, melyek az uralkodótól való adományozással kerültek a bányarészeshez. Ezért, ha ezek a bányarészek osztályra lettek bocsátva, vagy öröklésen átmentek, mint ősinék minősülő dolgokra, az ősiség szabályai is vonatkoztak volna rájuk. Ezért a rendelet a bányarészeket kivette a *ius condivisionis* alól.

³⁸ A Frist, az időzés vagy időztetés, az az időszak volt, amikor egy bánya a bányahivatal engedélyével üzemen kívül állhatott. Ld. PÉCH Antal: *Magyar és német bányászati szótár*. Német–magyar rész, Selmecbánya, 1879, 134.

³⁹ A Szent Koronát II. József Bécsbe szállíttatta. Az uralkodó halála után a koronát visszahozták Budapestre. A Szent Koronának ezt az útját a rendek függetlensége, a magyar önállóság és a szabadság diadalútjaként tekintették (KARDOS József: *A Szent Korona és a Szent Korona-eszme története*. IKVA, Budapest, 1992, 37). Az 1790. évi XII. tc. rögzítette azt az évszázados – II. József által mellőzött – gyakorlatot, mely szerint a törvényeket az uralkodó a rendekkel alkotja: „Hogy a törvények alkotásának, eltörlésének s magyarázásának hatalma Magyarországon és a hozzá kapcsolt részekben az 1741:8. cikk rendeletének sérelme nélkül, a törvényesen megkoronázott fejedelmet és az országgyűlésre törvényesen egybegyűlt országos karokat és rendeket közösen illeti, s rajtuk kívül nem gyakorolható“ (*Corpus Juris Hungarici*, III. 1901, 160–161). Ezt a törvénycikket a továbbiakban a Szent Korona-tan törvényhozási alapformulájának tekintették (KARDOS: i. m. 43, 37).

⁴⁰ A magyar rendek törekvése befolyásuk visszaszerzésére a bányászat területén ebben a törvénycikkben is tükröződik. A törvénycikkben ugyanis a király megígérte a rendeknek, hogy a bányászatot a Magyar Udvari Kamara irányítása alá helyezi, és a bányászati törvényeket az országgyűléssel együtt reformálja meg. A törvénycikk azonban a következőképpen fejeződik be: „[...] a bányaugy gazdasági szabályozását Ő királyi felsége, mint királyi jogköréhez tartozót, saját elhatározásának tartván fönnt“ (*Corpus Juris Hungarici*, VII. 1901, 166–167). Ez azt jelentette, hogy a király, mint legfőbb bányauúr, a bevételekről továbbra is egyedül akart rendelkezni, és a jogviszonyokat egymaga, rendeletekkel kívánta szabályozni.

⁴¹ *Corpus Juris Hungarici*. VII. 1901, 442–443.

szabályokat szisztematikusan rendszerezte és egy 189 szakaszból álló tervezetet állított össze. Ezt azonban az országgyűlés meg sem tárgyalta.⁴²

Az első, valódi magyar bányatörvénytervezetet 1844-ben terjesztették az országgyűlés elé. Az Udvari Kamara egy bizottságot küldött ki a törvénytervezet megvizsgálására. A bizottság jelentéséből kiderül, hogy az új bányatörvény éppen a király, az oberster Bergherr jogait korlátozta volna, ezért a montángazdaság területén az országgyűlést több jogosítvánnyal ruházta fel. Ez a törvénytervezet az idegen udvari kamarai hivatalnokok teljhatalmának kívánt gátat szabni. Az Udvari Kamara felelőtlen gazdasági irányításának megszüntetése ugyanis a nemzeti, alkotmányos szempontokat figyelembe vevő viszonyok kialakulását eredményezte volna, így a bányászatból származó bevételek nem egyedül az uralkodót, hanem az egész országot gazdagították volna. E jelentés miatt a törvényt az uralkodó nem szentesítette. Wenzel Gusztáv a következőket jegyzi meg a törvénytervezetről: „*az 1844-ki javaslat igen helyesen nem többé azt szabályozza, ami a bányaregále, hanem azt, ami a királyi bányaadományozás és bányarendély tárgya, azaz a kérdést a bányaregále magánjogilag meddő abstract fogalma köréből, a bányaszabadság által gyakorlatilag rendezett jogélet terére helyezi által.*”⁴³

A szabadságharc leverése és az utána bevezetett neoabszolútizmus lehetővé tette – mivel a magyar országgyűlést az uralkodó nem hívta össze, – hogy 1854-ben az osztrák Általános Bányatörvényt vezessék be az országban. Ez a törvény megszilárdította a Habsburgok teljhatalmát a bányászat területén. Az 1844-es tervezettől eltérően tartalmazta az uralkodó regáléjogát, amelynek értelmében egyedül a király rendelkezhetett a bányajövedelmekkel. A törvény azonban felszámolta a feudális kötöttségeket, és a technikai fejlődés is erőteljesebb ösztönzést nyert.⁴⁴ A harmadik szakaszban szerepel a bányaregálé fogalma, mely a bányakincseket „*kizárólag a legfenségesebb uralkodónak*” tartotta fenn.⁴⁵

A bányaregálé intézményének története Timon Ákos felfogását támasztja alá. Abból ugyanis az derül ki, hogy a Habsburg uralkodók tudatosan törekedtek arra, hogy a bányászatból befolyó jövedelmek ne a Szent Koronát, hanem minden kötöttség nélkül, kizárólag az ő személyüket illessék. Ezt a 16. századtól erősödő centralizáció, és az általuk kibocsátott jogszabályok útján sikerült is megvalósítaniuk.

Felhasznált irodalom

1. *A történeti alkotmány – Magyarország ősi alkotmánya.* (szerk.: Zétényi Zsolt), Magyarországért Kulturális Egyesület, Budapest, 2010.
2. BALKAY Béla: Bányatörvényünk reformálásának első kísérletei. *Bányászati és Kohászati Lapok, Bányászat*, 1904/19, 462–469.

⁴² BALKAY Béla: Bányatörvényünk reformálásának első kísérletei. *Bányászati és Kohászati Lapok, Bányászat*, 1904/19, 462–469, 464; WENZEL Gusztáv: *A magyar és erdélyi bányajog rendszere*. Kir. Magy. Egyetemi Nyomda, Buda, 1866, 57.

⁴³ WENZEL: *A magyar és erdélyi bányajog rendszere*, 76.

⁴⁴ Izsó István: The introduction and influence of the Austrian Common Mining Law in Hungary. In: *The 150th anniversary of issue of the Common Mining Law* (Konferencia, Hradec nad Moravici, Czech Republic, 9. 2004.) Montanex, Ostrava, 2004, 15–17, 16.

⁴⁵ „*Bányaregálé alatt azt az uralkodói felségjogot kell érteni, amely szerint bizonyos, természetes lelőhelyükön előforduló ásványok kizárólag a legfenségesebb uralkodónak vannak fenntartva.*“ Ld.: Gustav GRÄNZENTSTEIN: *Das Allgemeine Österreichische Berggesetz vom 23. Mai 1854*. Friedrich Mainz, Wien, 1855, 79.

3. BÓDI Stefánia: A Szent Korona-eszme különbségei Echart Ferenc, Timon Ákos és Bartoniek Emma felfogásában. *Polgári Szemle*, 2015/1–3, 327–341.
4. *Chronologisch Systematische Sammlung der Berggesetze der Österreichischen Monarchie. II. Abteilung: Chronologisch Systematische Sammlung der Berggesetze der Königreiche: Ungarn, Kroatien, Dalmatien, Slavonien und des Grossfürstenthums Siebenbürgen*, Band I–XXV. (Hrsg.: Franz Anton Schmidt), J. P. Sollinger, Wien, 1832–1839.
5. *Corpus Juris Hungarici*, I–VIII. (szerk.: Márkus Dezső), Franklin, Budapest, 1896–1901.
6. *Das Rechtsbuch von Schemnitz – Selmecebánya város középkori jogkönyve*. (ford.: Fuchs Péter) Montan-Press, Budapest, 2009.
7. Christoph Traugott DELIUS: Értekezés a bányászati kamarális tudomány alapelveiről, (ford.: Mihalovits János). In: *Bevezetés a bányatan elméletébe és gyakorlásába valamint a bányakincstári tudományok alaptételeinek ismertetésébe*. OMBKE, Bányászati Szakosztály, Budapest, 1972.
8. ECHART Ferenc: Jog- és alkotmánytörténet. In: *A magyar történetírás új útjai*. (szerk.: Hóman Bálint), Magyar Szemle Társaság, Budapest, 1931, 269–323.
9. ECHART Ferenc: *A Szentkorona-eszme története*. MTA, Budapest, 1941.
10. EMBER Győző: *Az újkori magyar közigazgatás története Mohácstól a török kiűzéséig*. Irodalmi, Művészeti és Tudományos Intézet, Budapest, 1946.
11. *Erklärendes Wörterbuch der im Bergbau, in der Hüttenkunde und in Salinenwerken vorkommenden technischen Kunstausrücke und Fremdwörter*. Falkenberg, Burgsteinfurt, 1869.
12. Gustav GRENZENSTEIN (Hrsg.): *Das allgemeine österreichische Berggesetz vom 23. Mai 1854, und die Verordnungen über die Bergwerksabgaben vom 4. October 1854*, Friedrich Manz, Wien, 1855
13. Izsó István: The introduction and influence of the Austrian Common Mining Law in Hungary. In: *The 150th anniversary of issue of the Common Mining Law* (Konference, Hradec nad Moravici, Czech Republic, 9. 2004.) Montanex, Ostrava, 2004, 15–17.
14. KARDOS József: *A Szent Korona és a Szent Korona-eszme története*. IKVA, Budapest, 1992.
15. Heiner LÜCK: Bergrecht, Bergregal. In: *Handwörterbuch zur deutschen Rechtsgeschichte*. Band I. (Hrsg.: Albrecht Cordes, Hans-Peter Haferkamp, Heiner Lück, Dieter Werkmüller, Ruth Schmidt-Wiegand), Erich Schmidt Verlag, Berlin, 2005, 527–533.
16. Heiner LÜCK: Die Entwicklung des deutschen Bergrechts und der Bergbaudirektion bis zum Allgemeinen (preußischen) Berggesetz 1865. In: *Geschichte des deutschen Bergbaus*, Bd. 2. *Salze, Erden und Kohlen. Der Aufbruch in die Moderne im 18. und frühen 19. Jahrhundert*. (Hrsg.: Wolfhard WEBER) Aschendorff, Münster, 2015, 111–216.
17. *Neue Berg-Ordnung des Königreichs Ungarn, und solcher Cron einverleibten Gold, Silber, Kupfer, und anderer Metall- Bergwerken, Sammt denen Erläuterungen zweyer Alten Berg-Ordnungen Der sieben königl. Freyen Berg-Städte 1. Chemnitz u. Königsberg 2. Schemnitz, Neusohl, Bugganz, Dülln und Libeten*, Aus der k. auch k. k. Hof- und Staats Druckerey, Wien, 1805.
18. PAULINYI Oszkár: A bányajoghatóság centralizációjának első kísérlete Magyarországon. *Századok*, 1980/1, 3–25.
19. PÉCH Antal: *Alsó-Magyarország bányamívelésének története*, I. MTA, Budapest, 1884.
20. PÉCH Antal: *Magyar és német bányászati szótár*. Német–magyar rész, Selmecebánya, 1879.
21. TIMON Ákos: *A Szent Korona és a koronázás közjogi jelentősége*. Rákosi Jenő Budapesti Hírlap Újságvállalata, Budapest, 1907.
22. TIMON Ákos: *A Szent-Korona elmélete és a koronázás*. Stephaneum Nyomda Rt, Budapest, 1920.

23. TIMON Ákos: *Magyar alkotmány- és jogtörténet, különös tekintettel a nyugati államok jogfejlődésére*. Grill Károly Könyvkiadóhivatala, Budapest, 1919.
24. TOMCSÁNYI Móricz: *Magyarország közjoga*. Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, Budapest, 1940.
25. TÓTH Zoltán József: *Magyar közjogi hagyományok és nemzeti öntudat a 19. század végétől napjainkig, Adalékok a Szent Korona-eszme történetéhez*. Szent István Társulat, Budapest, 2008.
26. TÖRŐ László Dávid: Az „Echart-vita“, Echart Ferenc 1931-es programtanulmányának kortárs visszhangja. *Aetas* 2016/4, 57–77.
27. Heinrich VEITH: *Deutsches Bergwörterbuch mit Belegen*. Wilh. Gottl. Korn, Breslau, 1871.
28. WENZEL Gusztáv: *A magyar és erdélyi bányajog rendszere*. Kir. Magyar Egyetemi Nyomda, Buda, 1866.
29. WENZEL Gusztáv: *Magyarország bányászatának kritikai története*. MTA, Budapest, 1880.
30. ZÉTÉNYI Zsolt: *A Szentkorona-eszme mai értelme*. Püski Kiadó, Budapest, 1997.
31. ZLINSZKY János: A Szentkorona-eszme és története. In: *A XII táblától a 12 ponton át a magánjog új törvénykönyvéig*. (szerk.: Koltay András), Szent István Kiadó, Budapest, 2013, 227–245.

GULA JÓZSEF: *ISSUES OF THE REGULATION OF FRAUDULENT BANKRUPTCY

A CSŐDBŰNCSELEKMÉNY SZABÁLYOZÁSÁNAK KÉRDÉSEI

The paper introduces and evaluates the provisions in force on fraudulent bankruptcy and the related misprision in liquidation proceedings. It provides de lege ferenda suggestions for the in-depth renewal of the regulation regarding the punishable acts, the penalties, the personal scope of fraudulent bankruptcy, and the guilt. The overview of the reasonability of the regulation and the concrete, necessary modifications that have been made to facilitate the concordance of the regulation of bankruptcy law and criminal law serve as a conclusion.

Keywords: fraudulent bankruptcy, protection of creditors, bankruptcy law and criminal law, misprision in liquidation proceedings, fraudulent bankruptcy de lege ferenda

A tanulmány bemutatja és értékeli a csődbűncselekmény, valamint a kapcsolódó feljelentés elmulasztása a felszámolási eljárásban hatályos tényállásait. De lege ferenda javaslatokat fogalmaz meg a szabályozás mélyrehatóbb megújítására a büntetendő cselekmények, a büntetési tételek, a csődbűncselekmény alanyi köre és a bűnösség tekintetében is. Az írást a szabályozás észszerűségének, a csődjogi és a büntetőjogi szabályozás összhangjának biztosítása érdekében tett, szükségesnek tekinthető konkrét módosítások összegzése zárja.

Kulcsszavak: csődbűncselekmény, hitelezővédelem, csődjog és büntetőjog, feljelentés elmulasztása a felszámolási eljárásban, csődbűncselekmény de lege ferenda

1. Introductory thoughts

It can be inferred from the research and writing of handbooks on economic crimes that the “guilty fall” had extensive criminal legal literature before 1945. Monographic works were been published on the fraudulent and culpable fall¹ regulated in the Csemegi Codex², as well as on the actions damaging creditors³ determined by the Act on Credit Violation of 1932.⁴ As for the reregulated bankruptcy felony of 1992 – fraudulent bankruptcy from 2007 – the comprehensive analyses have been limited in the criminal legal literature.

The legal practice of the past decades cannot be considered to be free from issues. Contradictory decisions have been made in a number of matters. Practical experience also proves that the criminal legal regulation in force is not always capable of taking appropriate action against behaviours requiring criminal prosecution, and the prosecution is often contingent. We can refer to the “phoenix” syndrome in the English legal literature when liquidation proceedings are initiated against an insolvent debtor and he reappears with almost the same name, activities, and executives after a short period of time. The reborn enterprise is a new entity in legal terms, which

* DR. GULA JÓZSEF,

PhD, associate professor,

University of Miskolc Faculty of Law,

Institute of Criminal Sciences, Department of Criminal Law and Criminology,

3515 Miskolc-Egyetemváros,

jozsef.gula@uni-miskolc.hu

¹ See ZÖLDY Miklós: *A hitelezőket károsító bűncselekmények*. Tébe Kiadóvállalat, Budapest, 1930.; ANGYAL Pál: *A magyar büntetőjog kézikönyve 5. kötet. Okirathamisítás. Bélyeghamisítás. Védjegybitorlás. Csalárd és vétkes bukás*. Athenaeum, Budapest, 1929.

² Act V of 1878 the Hungarian Criminal Code on felonies and misdemeanours

³ See ANGYAL Pál: *A magyar büntetőjog kézikönyve 19. kötet. Az uzsora és a hitelsértés*. Attila-Nyomda Rt., Budapest, 1942.

⁴ Act IX of 1932 on Credit Violation

is not bound by the former debts, and often acquires the assets of the other company from the liquidator below price.⁵ The statement seems correct that bankruptcy in the classical sense⁶ is not just the final stage of an enterprise, but as an institution a sophisticated tool in the competent hands of managers building smaller or larger corporate empires.⁷

According to the literature on bankruptcy law, bankruptcy moved further and further away from the concepts of morality and justice through its entire development, since there is no doubt that the debtor owes, it can also be determined how much he owes, but his obligation is not fulfilled as he simply cannot pay. Through the rules protecting the debtor, it can be seen clearly that the law uses the tool of damage allocation, and consequently imposes part of the financial obligations arising from the non-fulfillment of the debtor's duty on the otherwise innocent creditors, purely based on economic considerations.⁸ In this situation, however, it is particularly important that if the debtor is not innocent in the occurrence of the bankruptcy, so it is not simply a consequence of the economic risk, but caused by his criminal behaviour, appropriate means of criminal law shall be available.⁹

In criminal law the view gradually gained acceptance that the loss of property per se belongs to the sphere of the civil, not the criminal, law and legislation. The guilty causing of insolvency has traditionally been perceived by some legal systems as a special merchant offense (e.g. French law) while in other countries anyone could be considered culpable for a "guilty fall", but the offenses by merchants were subject to special provisions (e.g. Austrian law). It was formulated as a general principle that every debtor has a duty towards all his creditors to protect his solvency. In this regard, the task of the legal regime and specifically of criminal law is to properly limit the legal and economic freedom necessary for the use of loans while avoiding the unnecessary restriction of the free play of forces. Due to the ultima ratio role of criminal law, it is desirable to limit the influencing of the economy by its means to the smallest possible extent. The excessive criminal legal protection of the economic sphere would endanger the protected legal object itself and limit the initiative and freedom of economic enterprises. The ultima ratio nature of criminal law in case of the modern insolvency offenses is also manifested in the fact that it intends to act against certain behaviours that violate the interests of creditors not because of bankruptcy, but only in the event of bankruptcy.¹⁰

The common legal object of bankruptcy offenses are the economic order, the protection of creditors' interests, and the security of lending as a value worthy of protection.¹¹ In addition to the extensive non-criminal legal system of means of creditors' protection, the adequate criminal legal action – with reference to the constitutional requirements of necessity and proportionality – cannot be disregarded.

⁵ Blackstone's Criminal Practice (ed. Peter Murphy), Blackstone Press, Oxford, 2004, 430.

⁶ At this point the paper uses the term „bankruptcy” in its original, classic sense, not according to the content of Act XLIX of 1991 on bankruptcy and liquidation proceedings (Bankruptcy Act).

⁷ FERENCZY Endre: A csődről vallott nézeteink változásáról. *Vezetéstudomány* 1992/7., 37.

⁸ MISKOLCZI BODNÁR Péter – TÖRÖK Gábor: *A magyar csődjog alapjai*. HVG-ORAC Lap-és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2002, 12.

⁹ GULA József: Csődjog és büntetőjog - gondolatok a csődjog újrakodifikálása kapcsán. In: *A fizetéseptelenség aktuális jogi problémái nemzetközi kitekintéssel*. (szerk.: Barta Judit) Patrocinium Kiadó, Budapest, Miskolc, 2018, 238.

¹⁰ See also TÓTH Mihály – TÖRÖK Gábor: A csődjog változó szempontrendszerének hatása a büntetőjogi szabályozásra. In: *Gazdasági büntetőjogi tanulmányok*. (szerk.: Tóth Mihály – Gál István László) PTE ÁJK, Pécs, 2005, 323.

¹¹ On the other hand, based on Criminal Law Unitary Decision 6/2018, the creditor is not a victim of fraudulent bankruptcy in the criminal proceedings, therefore, he is not entitled to assert a civil claim as a private party, nor can he act as a substitute private prosecutor.

2. Introduction of the regulation in force on fraudulent bankruptcy

Act C of 2012 on the Criminal Code (hereinafter: Criminal Code) regulates four basic cases of fraudulent bankruptcy:

- a) Fraudulent bankruptcy committed in case of the imminent insolvency of an economic operator [Criminal Code § 404 Section (1)]
- b) Fraudulent bankruptcy causing insolvency [Criminal Code § 404 Section (2) point a)]
- c) Fraudulent bankruptcy committed in the case of insolvency [Criminal Code § 404 Section (2) point b)]
- d) Fraudulent bankruptcy committed in the form of providing unlawful preferential treatment to any creditor [Criminal Code § 404 Section (4)]

a) In case of Section (1), § 404 of the Criminal Code, the enterprise is in a situation of imminent insolvency and the perpetrator actually or fictitiously diminishes the economic operator's property and thereby prevents the satisfaction of his creditor or creditors in part or in whole (*fraudulent bankruptcy committed in case of the imminent insolvency of an economic operator*).

b) In the second basic case of the offense [§ 404 Section (2) point a)] the perpetrator first performs one of the conducts and thus induces the insolvency or the perception thereof, respectively preventing the satisfaction of his creditor or creditors at least in part. (Also described as fraudulent fall in the literature, *fraudulent bankruptcy causing insolvency*).

c) In case of the delictum described in Section (2) point b), the conducts performed in the case of the economic operator's insolvency prevent the satisfaction of his creditor or creditors at least in part (*fraudulent bankruptcy committed in the case of insolvency*).

d) The least severe form of fraudulent bankruptcy can be carried out following the order of liquidation, its essence is the provision of preferential treatment to any creditor in violation of the sequence of satisfaction specified in the Act on Bankruptcy Proceedings and Liquidation Proceedings (*fraudulent bankruptcy committed in the form of providing unlawful preferential treatment to any creditor*).

Considering the structure of the regulation, it shall also be stated that Section (3) declares common qualifying circumstances in terms of the first three basic cases, while Section (5) connects the criminal liability for fraudulent bankruptcy to insolvency proceedings, including an objective prerequisite of liability. § 404 Section (6) contains special provisions for perpetratorship.

The Criminal Code originally did not regulate the offense of misprision in liquidation proceedings, it was supplemented by Act CCXXIII of 2012. The reasoning of the law refers to § 33 Section (4) of Act XLIX of 1991 on Bankruptcy Proceedings and Liquidation Proceedings according to which the liquidator is obliged to report the offense to the competent authority in writing and also name the perpetrator if the person is known. During the liquidation proceedings the breach of accounting regulations and fraudulent bankruptcy become most regularly known by the liquidator. The stance of the legislator is that the aims of ensuring the effective execution of liquidation proceedings and the increased protection of creditors' interests justify the liability of the liquidator who comes into the possession of creditable data referring to one of these two offenses but intently breaches his obligation to report to the authorities.¹²

¹² See the detailed dogmatic analysis of the offense in question in GULA József: A gazdálkodás rendjét sértő bűncselekmények. In: *Magyar Büntetőjog Különös Rész.* (Görgényi Ilona – Gula József – Horváth Tibor – Jacsó Judit – Lévay Miklós – Sántha Ferenc – Váradi Erika), Wolters Kluwer Hungary, Budapest, 2020, 807-819.

3. The evaluation of the regulation in force on fraudulent bankruptcy

The reasoning of Act C of 2012 refers to the reregulation of fraudulent bankruptcy and there were multiple changes in the provisions indeed, however, the issues occurring in terms of the offense have not been resolved, we cannot actually talk about reregulation. Nonetheless, the new Criminal Code has brought about new problems.

It can be inferred from what was written previously that the Criminal Code *maintains* the four basic cases of fraudulent bankruptcy and evaluates qualifying circumstances connected to the first three basic cases. With a different structuring of the regulation the objective requisite of liability continues to exist, as well as the interpretive provision pertaining to specific perpetratorship.

Taking into account the *modifications*, the Code dismisses the expression of “*servicing as a coverage for debt*” expression in terms of the property, considering that the the property of the economic operator serve as a coverage for the debt even without a separate legal declaration. Although the latter statement is correct, it does not justify the omission of this part of the law. The wording of the regulation has already been criticised in the literature for not being sufficiently clear: the object of the crime is the property of the economic operator and not that of the perpetrator.

One can agree with the solution of the law which combines the various conducts *contrary to the requirement of reasonable management* that were previously regulated in several points in the name of simplification.

As the reason for modifying the *qualified case*, the legislator indicates that the judicial practice has not developed a standard that could serve as a reference for establishing fraudulent bankruptcy with serious consequences in the economic life – the reasoning also indicates that the literature has done so. It can be considered acceptable that the law intends to indicate objective circumstances as a condition for the determination of the qualified cases, on the one hand, with regard to the amount of the assets deprived, and on the other hand, the economic operator that is *subject to the bankruptcy proceeding or liquidation proceeding*¹³ of strategic importance. However, it is worth drawing attention to the fact that the decrease in the assets - since the modification of the Criminal Code of 1978 in 2007 and also based on the new Criminal Code - is an explicit factual element of the first basic case only, and not of the second and third basic cases. With regard to the other qualified case, it shall be noted that the government determines in a decree which company it considers the bankruptcy or liquidation proceeding to be of strategic importance. By definition, the qualified case of the crime can only be established if it was committed after the bankruptcy or liquidation proceeding was declared to be of strategic importance in terms of the economic operator.

The change also affects *the interpretive provision regarding the perpetrator* of fraudulent bankruptcy. The new element of the Criminal Code of 2012 is that not only the person entitled to dispose of the property can commit the act as a perpetrator, but also the person who has an opportunity to dispose of it. According to the reasoning the law “broadens the scope of criminal liability to include the case when the owning company representative could no longer dispose of the property lawfully, but still has the opportunity to do so”. However, the reasoning of the modification and the text of the law are not in accordance. The professional quality of the reasoning also leaves a lot to be desired (reference to the expansion of the scope of the liability’s requisite, the use of the concept of owning company representative), however, a more serious

¹³ Wording specified by Act V of 2022 on the regulatory questions arising from the end of the emergency situation.

issue is that the text of the law actually eliminates the special requirement of perpetratorship, and thus, the related interpretive provision becomes meaningless. The legislator's intent - as can be inferred from the reasoning - did not pertain to this. The legal practice continues to treat the offense as a *delictum proprium*, with the specific, expanded circle of subjects as described in the reasoning of the new Criminal Code. Still, the modification of the new regulation on perpetratorship – in line with the reasoning – seems to be necessary.

The range of the *objective conditions of liability* has changed to a smaller extent, the law has approvably been supplemented by the ordering of involuntary de-registration or compulsory winding-up proceedings, taking into account the provisions of the underlying laws.

In terms of the offense of “*misprision in liquidation proceedings*” it is problematic that the text of the law includes that the perpetrator is the liquidator. However, according to the background norm of the regulation, § 27/A of the Bankruptcy Act, the liquidator can only be an organisation that appoints a receiver to conduct the liquidation proceeding. In the Hungarian criminal law, an organisation or a legal person obviously cannot become the subject of an offense, this fact is not changed by the system of measures applicable to legal persons. Based on this, the amendment of the regulation is justified.

4. Fraudulent bankruptcies de lege ferenda

The criminal legal science evidently cannot give up on using its own means to encourage further thinking about the regulation, neither after the creation of the new. In addition to what has been written so far, let's take into account some further issues that are worth consideration.

4.1. Relation of the insolvency proceedings and the insolvency offenses – the objective condition of liability

A fundamental question is whether the criminalisation of bankruptcy offenses is linked to insolvency proceedings or becomes independent from them.

With the objective liability condition also found in the Criminal Code of 2012, the state in some cases actually waives the prosecution of conducts that would deserve punishment in themselves, in order not to expose the weakened enterprises to the existential threat associated with the criminal proceeding before the occurrence of these conditions.

Based on the Csemegi Codex, the Hungarian and German Criminal Code in force, criminal liability is related to an insolvency proceeding, according to our Act on Credit Violation of 1932 and the current Austrian Criminal Code certain offenses (credit violation, *Betrügerische Krida*¹⁴) can be established even in its absence.

The starting point of the Csemegi Codex was that the debtor, who became insolvent and declared bankruptcy, should be punished if he committed certain acts that harmed or threatened the interests of creditors. Neither the insolvency or bankruptcy, nor the committed conducts in themselves were sufficient to establish the guilt, only their determined relationship. The opening of bankruptcy was the circumstance due to which the potentially criminal act actually became punishable. The reasoning of the Csemegi Codex already indicated that the law did not cover the entire field that needed to be covered, namely those persons against whom bankruptcy was not opened, but who stopped their payments and otherwise committed conducts that fall under the regulation in order to

¹⁴ The naming of the offense has rather historic grounds as the fraudulent conduct is not a necessary factual element, respectively, the starting of the bankruptcy proceeding is not a requisite either. KIRCHBACHER, Kurt – PRESSLAUER, Walter: *Wiener Kommentar zum Strafgesetzbuch* Manz, Wien, 2001, 156. §

force their creditors to decrease their claims or to fraudulently damage them in terms of their entire claim. They believed that criminal law cannot be separated from bankruptcy law in this regard completely.

This approach was fundamentally changed by Act IX of 1932 on Credit Violation, § 6 of which declared that it is irrelevant from the perspective of the application of the law whether bankruptcy, compulsory settlement outside of bankruptcy or compulsory liquidation was ordered against the debtor or not. They saw that the regulation which linked the liability for fraudulent and culpable fall to the opening of bankruptcy did not work out in practice. It is therefore worth pointing out that the establishment of the crime and misdemeanor of credit violation was no longer connected to the stages of the liquidation proceeding, but the regulated passive bribery committed by the creditor and the enforcement of a fabricated claim were.

It is a fact that the omission of the objective liability condition would in principle better serve the protection of creditors' interests and it shall be considered in the longer term, but it means a substantial expansion of the scope of criminal liability.

As I indicated, the ultima ratio character of criminal law in the case of modern insolvency offenses is also manifested in the fact that it intends to take action against certain conducts that violate the interests of creditors, not because of bankruptcy, but only in the event of bankruptcy.

I currently consider it justified to maintain the objective liability condition with modified content. The amendment in 2007 according to which the ordering and no longer the initiation of the liquidation is the objective condition for criminal liability was correct, so the groundless claim for liquidation cannot serve as a basis of liability.

However, the legislator did not follow the line of thinking applied for liquidation in the case of bankruptcy proceedings. It is known that bankruptcy proceedings for reorganisation do not function properly. Among other things, the willingness of debtors to file for bankruptcy is decreased if their own claim creates the possibility of culpability. It could be justified in the bankruptcy proceeding as well to determine the liability condition at a later point in time than the initiation, or to dismiss the initiation of bankruptcy proceeding from the scope of the objective liability conditions.¹⁵

4.2. *The punishable offenses and the punishments*

It is worth pointing out that the old Hungarian criminal law, but also the law of other European countries (e.g. England, Germany, Austria) evaluates a more differentiated system of bankruptcy offenses than the national, which can help to develop *the possible range of bankruptcy offenses* in Hungary - naturally, in accordance with today's Hungarian criminal legal dogmatics.

Examples of punishable conducts include the abuse of creditors' voting rights, bribing the creditor, bribing other participants of the insolvency proceeding, and asserting a fictitious claim. Conducts related to the breach of the bookkeeping obligation, certain facts establishing the criminal liability of outsiders¹⁶, moreover, it is also punishable under the English law if the non-exempt bankrupt takes a loan without informing the creditor or starts a business under a different name, or escapes from England and Wales with certain assets.¹⁷

¹⁵ See also GULA József: A fizetésképtelenségi eljárások és a fizetésképtelenségi bűncselekmények kapcsolatának egyes aspektusai. In: *Tanulmányok Tóth Mihály professzor 60. születésnapja tiszteletére.* (szerk.: Gál István László), Pécs, 2011, 255-270.

¹⁶ TRÖNDLE, Herbert – FISCHER, Thomas: *Strafgesetzbuch und Nebengesetze Kommentar.* C.H. Beck, München, 2007, 1970.

¹⁷ Insolvency Act 1986, s. 358.

In our country, too, we are often faced with conducts that cannot be assessed properly within the framework of the law in force. In England, for example, a separate regulation pertains to the phenomenon experienced in practice in Hungary as well and already mentioned in the introduction, the “phoenix” syndrome.

The introduction of “bribery of the creditor” is justified, among others, by the fact that the effective regulation on bribery is currently unable to cover some of the conducts requiring prosecution.

In contrast, the necessity of fraudulent bankruptcy committed in case of the imminent insolvency of an economic operator can be questioned by examining the system of fraudulent bankruptcy (factual result, objective liability condition). The regulation is also problematic from the perspective of guilt. Fraudulent bankruptcy can be committed intentionally. At the same time, the case of imminent insolvency was made an element of the regulation, which, according to the background norm, can be established even if the executives “were able to foresee, or had reasonable grounds to foresee as is expected from persons in such positions, that the economic operator will not be able to satisfy its liabilities when due”. It is obvious that criminal liability cannot be established in case of an intentional crime if the perpetrator could only have foreseen the result. Based on all these circumstances, I take the view that the effort to fully integrate the legal institution of wrongful trading into our legal system - which is undoubtedly correct in relation to company law and bankruptcy law - has resulted in an unnecessary norm in criminal law.

After establishing the system of offenses - taking into account practical experience as well -, an adequate system of punishments can be determined. Compared to the previous provisions of Hungarian criminal law, we can see that the penalties of our effective Criminal Code appear to be quite severe. (For instance, the Csemegi Codex also stated a privileged case punishable by up to three years in prison if the damage caused did not exceed a certain amount.) This statement is also supported by the sentencing practice.

4.3. *Subjects of fraudulent bankruptcy and guilt*

I already introduced the justification for amending the legal provisions in force regarding *the perpetrator* of fraudulent bankruptcy and the misprision in liquidation proceedings.

It is also a significant matter of the future whether bankruptcy offenses will continue to be related to organisations falling under the scope of the Bankruptcy Act, or the lately introduced private bankruptcy¹⁸ that has long been known in the English, German, Austrian, etc. legal regime shall have an impact on the scope of *persons that can be held liable* for the insolvency offenses.

According to Act XXII of 1840 on bankruptcy in the Hungarian criminal law, anyone could be the subject of a fraudulent fall, but with regard to some of the conducts specified by the law, only merchants and manufacturers could become the perpetrators of the offense. Namely, the scope of the Bankruptcy Act also pertained to natural persons with evident differences. However, the culprit of the culpable fall could only be a merchant. Károly *Csemegi* also took the position that there is no difference in the fraudulent evasion of creditors’ legitimate claims based on whether it is committed by a merchant or not.

The English insolvency act regulates the delictums related to the insolvency of economic organisations and the offenses related to individual bankruptcy in separate chapters, in a structurally differentiated way.

We do not encounter such a categorical differentiation in German law, according to the solution of the German Criminal Code, some bankruptcy offenses can only be committed by merchants.

¹⁸ Act CV of 2015 on the debt settlement of natural persons

In the Hungarian criminal law, the fraudulent bankruptcy is applicable only in case of a commission within the framework of an economic organisation under the scope of the Bankruptcy Act, it cannot be applied to natural persons, not even to individual entrepreneurs.

In addition, the possibility of applying criminal liability for the *failure to fulfil the executive's obligation of supervision or control* is worthy of consideration in this context.

In our criminal law in force, such provision is included in the active corruption of public officials [Criminal Code § 293, Section (4)-(5)], and the omission of oversight or supervisory responsibilities in connection with budget fraud [Criminal Code § 397] is regulated independently. Next to the similarity of the conducts, the two regulations also show significant differences.

Economic executives have the responsibility related to the offenses of subordinates, the so-called executive criminal liability was incorporated into our criminal law by Act CXXI of 2001, however, its legal practice has not developed. Thus, it can be inferred as a counter-argument whether it is justified to expand the scope of the application of non-functioning legal institutions. At the same time, the question arises whether the penal policy can be called consistent which, from the intentional offenses typically committed in the organisation, only extends the scope of criminal law to the negligent executive in terms of two conducts, while in the line of serious organisational abuses the negligent (and sometimes intentional) executive failure remains unpunished.¹⁹

The positive feature of creating the liability structure is that it encourages the executives to build an appropriate control and supervision system in order to prevent offenses.

Finally, we can refer to the fact that while the liability of executives related to the offenses of their subordinates was introduced to our statutory law only by Act CXXI of 2001, it can also be mentioned as a kind of legal historical and theoretical precedent that the proposal of the Hs. intended to punish as a misdemeanor the intentional or negligent failure to supervise or control the persons entrusted with the management of the economic organisation in the event of offenses that harm the interests of creditors.

Examining the *subjects* of fraudulent bankruptcy²⁰, the necessity may rise for special rules regarding the asset supervisor, the liquidator, the grounding of the liability for the financial guardian appointed in the debt settlement procedure of local governments, the liability of "shadow director"²¹ that appeared in the Hungarian law upon the 2006 modification of the Bankruptcy Act. In my view, the approach that considers bankruptcy offenses as basically *intentional* delictums is correct. However, it may be justified to establish the culpability of negligent offenses in a limited sphere. The negligent forms of these acts are known both in the old Hungarian criminal law and in the effective German and Austrian law.²²

5. Summary of the necessary modifications

In order to improve the reasonability of the regulation and the consistency of the bankruptcy and criminal law regulations, *I recommend the repeal of § 404 Section (5) point a).* According to the

¹⁹ KIS Norbert: Gondolatok a bűnösségi elv hanyatlásáról. In: *Györgyi Kálmán ünnepi kötet.* (szerk.: Gellér Balázs), Budapest, 2004, 333.

²⁰ See GULA József: A csődbűncselekmények alanyi körének meghatározása. In: *Ünnepi tanulmányok Bíró György professzor 60. születésnapjára.* (szerk.: Barzó Tímea - Juhász Ágnes - Leszkoven László - Pusztahelyi Réka) Miskolc, 2015, 204-220.

²¹ In the English law a number of regulations include provision on the liability of the shadow director. Insolvency Act 1986, s. 206., s. 208. stb. Lásd még GULA József: Fizetési képtelenségi bűncselekmények az angol jogban. *Publicationes Universitatis Miskolcensis Sectio Juridica et Politica* Tomus XXVI/2., Miskolc, 2008.

²² See in detail: GULA József: A csődbűncselekmények de lege ferenda. *Büntetőjogi Kodifikáció* 2008/1., 9-25.

referenced provision, the fraudulent bankruptcy defined in § 404 Section (1)-(3) of the Criminal Code becomes punishable by the initiation of the bankruptcy proceeding. The change also falls into the line of measures aimed at increasing the role of the currently small number of bankruptcy proceedings, since the willingness of debtors to file for bankruptcy is decreased if their own claim creates the possibility of culpability. The current criminal legal regulation is unreasonable, it goes against the initiation of bankruptcy proceeding. I consider it justified to maintain the objective conditions of liability according to § 404 Section (5) points *b)-c)* of the Criminal Code.

For the wording of § 404 Section (6) of the Criminal Code I make the following proposal: “The perpetrator of fraudulent bankruptcy can be the person who has the right to dispose of the property of the debtor economic operator or a part of it, *or has the actual opportunity to do so after the termination of his right to disposal*, even if the legal instrument serving as a ground for the disposal is invalid.”

Based on the effective Criminal Code - unlike the previous regulation - not only the person entitled to dispose of the property can commit the offense as a perpetrator, but also the person who has the opportunity to dispose of it. The Criminal Code, however, needs to be specified in this regard as it actually eliminates the special perpetratorship required in relation to the offense, and thus the related interpretive provision loses its meaning. Namely, anyone can have the opportunity of disposal. The legislator maintained the interpretive provision concerning the special perpetratorship, and defined the range of subjects in the reasoning of the Criminal Code to whom it wished to extend the culpability with the amendment, respectively, to make clear the possibility of prosecution. The Criminal Code reflected on an actual practical problem, still, the current text is contrary to the reasoning and even to the existence of the interpretive provision itself, therefore, its modification is necessary.

Based on the conceptual system of bankruptcy law, I also recommend that the receiver is named as the perpetrator of the offense specified in § 404/A. of the Criminal Code instead of the liquidator. The perpetrator of the offense called “misprision in liquidation proceedings” is the liquidator according to the effective text of the Criminal Code. However, based on § 27/A. of the Bankruptcy Act the liquidator can only be an organisation, which appoints a receiver to conduct the liquidation proceeding. In the Hungarian criminal law, the perpetrator of an offense can only be a natural person, an organisation or a legal person cannot become the subject of an offense. If the legislator has an intent to carry out a more thorough renewal of the relevant criminal legal regulation as well, I offer for consideration my described *de lege ferenda* suggestions regarding the punishable acts, the penalties, the scope of the subjects of fraudulent bankruptcy, and the guilt.

BIBLIOGRAPHY

- ANGYAL Pál: *A magyar büntetőjog kézikönyve 5. kötet. Okirathamisítás. Bélyeghamisítás. Védjegybitorlás. Csalárd és vétkes bukás.* Athenaeum, Budapest, 1929.
- ANGYAL Pál: *A magyar büntetőjog kézikönyve 19. kötet. Az uzsora és a hitelsértés.* Attila-Nyomda Rt., Budapest, 1942.
- Blackstone’s Criminal Practice (ed. Peter Murphy), Blackstone Press, Oxford, 2004.
- FERENCZY Endre: A csődről vallott nézeteink változásáról. *Vezetéstudomány* 1992/7.
- GULA József: A csődbűncselekmények *de lege ferenda*. *Büntetőjogi Kodifikáció* 2008/1., 9-25.
- GULA József: Fizesésképtelenségi bűncselekmények az angol jogban. *Publicationes Universitatis Miskolcensis Sectio Juridica et Politica* Tomus XXVI/2., Miskolc, 2008.
- GULA József: A fizesésképtelenségi eljárások és a fizesésképtelenségi bűncselekmények kapcsolatának egyes aspektusai. In: *Tanulmányok Tóth Mihály professzor 60. születésnapja tiszteletére.* (szerk.: Gál István László), Pécs, 2011, 255-270.

- GULA József: A csődbűncselekmények alanyi körének meghatározása. In: *Ünnepi tanulmányok Bíró György professzor 60. születésnapjára.* (szerk.: Barzó Tímea - Juhász Ágnes - Leszkoven László - Pusztahelyi Réka) Miskolc, 2015, 204-220.
- GULA József: Csődjog és büntetőjog - gondolatok a csődjog újrakodifikálása kapcsán. In: *A fizetéseképtelenség aktuális jogi problémái nemzetközi kitekintéssel.* (szerk.: Barta Judit) Patrocinium Kiadó, Budapest, Miskolc, 2018, 237-257.
- GULA József: A gazdálkodás rendjét sértő bűncselekmények. In: *Magyar Büntetőjog Különös Rész.* (Görgényi Ilona – Gula József – Horváth Tibor – Jacsó Judit – Lévy Miklós – Sántha Ferenc – Váradi Erika), Wolters Kluwer Hungary, Budapest, 2020, 807-819.
- KIRCHBACHER, Kurt – PRESSLAUER, Walter: *Wiener Kommentar zum Strafgesetzbuch* Manz, Wien, 2001.
- KIS Norbert: Gondolatok a bűnösségi elv hanyatlásáról. In: *Györgyi Kálmán ünnepi kötet.* (szerk.: Gellér Balázs), Budapest, 2004.
- MISKOLCZI BODNÁR Péter – TÖRÖK Gábor: *A magyar csődjog alapjai.* HVG-ORAC Lap-és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2002.
- TÓTH Mihály – TÖRÖK Gábor: A csődjog változó szempontrendszerének hatása a büntetőjogi szabályozásra. In: *Gazdasági büntetőjogi tanulmányok.* (szerk.: Tóth Mihály – Gál István László) PTE ÁJK, Pécs, 2005.
- TRÖNDLE, Herbert – FISCHER, Thomas: *Strafgesetzbuch und Nebengesetze Kommentar.* C.H. Beck, München, 2007, 1970.
- ZÖLDY Miklós: *A hitelezőket károsító bűncselekmények.* Tébe Kiadóvállalat, Budapest, 1930.

KONCZ IBOLYA KATALIN*: MAGYAR TÁRSADALMI VÁLTOZÁSOK A 20. SZÁZAD ELEJI TECHNIKAI FEJLŐDÉSEK EREDMÉNYEKÉNT**

HUNGARIAN SOCIAL CHANGES AS A RESULT OF TECHNOLOGICAL DEVELOPMENTS IN THE EARLY 20TH CENTURY

A két világháború között a magyar gazdasági fejlődésben még az ún. későnjövők sajátos előnye sem érvényesült, mivel ténylegesen nem a legmodernebb ipari struktúra kiépülésébe kapcsolódtak, s nem tudták a legélenjáróbb technikai-technológiai szintet alkalmazni. Sajátos fejlődés követhető nyomon a vizsgált korszakban. Új irányvonalként jelent meg az állam beavatkozása a gazdasági folyamatokba. Kimutatható, hogy modernizáció folyamatának megindításához, valamint az újonnan kialakult polgári viszonyok megszilárdításához alapvetően szükség volt a hagyományos rendi állam tudatos, minden területet érintő felszámolásához.

Kulcsszavak:

társadalmi változások, modernizáció, technikai fejlődés, strukturális fejlődés

Between the two world wars, the special advantage of even the so-called "latecomers" did not prevail in Hungarian economic development, as they were not actually connected to the construction of the most modern industrial structure, and they could not apply the most cutting-edge technical and technological level. A specific development can be traced in the examined period. The intervention of the state in economic processes appeared as a new direction. It can be shown that in order to initiate the process of modernization, as well as to consolidate the newly formed civil relations, it was fundamentally necessary to consciously dismantle the traditional order state in all areas.

Keywords:

social change, modernization, technical progress, structural development

A 20. század első felében a fejlett országokban már rendelkezésre álltak az elemi tudomány későbbi robbanásszerű bővülésének. A globalizáció folyamatai – és mai sajátosságai is – szorosan összefonódnak a nemzetközi hatalmi viszonyokkal. A világhatalmak már a 19. század második felében és a 20. század elején globális politikai stratégia keretében igyekeztek érdekeiket megfogalmazni és érvényesíteni. Ez tükröződött a 20. század két világháborújában is.

* **DR. KONCZ IBOLYA KATALIN**

Ph.D. egyetemi docens

Miskolci Egyetem,

Állam- és Jogtudományi Kar,

Jogtörténeti Tanszék

3515 Miskolc-Egyetemváros

ibolya.konczi@uni-miskolc.hu

** A kutatást az EFOP-3.6.2-16-2017-00007 azonosítószámú „Az intelligens, fenntartható és inkluzív társadalom fejlesztésének aspektusai: társadalmi, technológiai, innovációs hálózatok a foglalkoztatásban és a digitális gazdaságban” című projekt támogatta. A projekt az európai Unió támogatásával, az Európai Szociális Alap és Magyarország költségvetése társfinanszírozásában valósul meg.

¹ A két világháború között a magyar gazdasági fejlődésben még az ún. későnjövők sajátos előnye sem érvényesült, mivel ténylegesen nem a legmodernebb ipari struktúra kiépülésébe kapcsolódtak, s nem tudták a legélenjáróbb technikai-technológiai szintet alkalmazni.

Ez szerves összefüggésben áll Középkelet-Európának s ezen belül Magyarországnak a világgazdaságban betöltött helyével. Az a gazdasági munkamegosztás, amelyet az ipari forradalom az iparos Nyugat, s a mezőgazdasági Kelet között létrehozott, és amely Európa két része között jelentős gazdasági szintkülönbségben realizálódott, a 20. század elején két fontos tendenciát mutatott. Egyrészt úgy tűnt, hogy a munkamegosztás egyoldalú előnyei csökkenőben vannak, és Nyugat-Európa a maga fejlődésébe vonja Középkelet-Európát is. Másrészt hogy a fejlődésbe bekapcsolódó országok gazdaságuk modernizálásával képesek lesznek elmaradottságuk viszonylagos csökkentésére. Ezek a tendenciák a háború előtti Magyarországon erősen érvényesültek. A 20-as évek fejlődése viszont már ezen tendenciák egyikét sem erősítette. Így Magyarország – és Középkelet-Európa – gazdasági fejlődése már a különbségek viszonylagos csökkentésére sem volt elegendő; tőke, piac, technika és életkörülmények szempontjából ismét nőtt az elmaradás Nyugathoz képest.

A gazdasági világválság hatása

Az 1929-33-as gazdasági világválságot ma már az egész tőkés világgazdaság fejlődése egyik csomópontjaként kezelhetjük. A válság az utolsó lökést adta a régi tőkés gazdaság korábbi formáinak lezárásához, annak mintegy összes súlyos ellentmondását, s ezek következményét a legélesebb formában feltárva, a tőkés gazdaságot a végpusztulás szélére taszítva. De az 1929-33-as válság adta a döntő lökést ahhoz az alkalmazkodási folyamathoz is, amelyben a tőkés rend az állami beavatkozás révén a rajta kívül álló és rajta mindinkább felülkerekedni látszó változásokhoz igazodik. Az 1929-33-as világválság végleg aláásta, megszüntette azokat a faktorokat is, amelyek a 20-as évek nemzetközi konjunktúrája, illetve Magyarország fejlődése nyugodott. Nevezetesen a kedvező agrár-exportot, a külföldi tőke importjának a lehetőségét. Mindkettő, bár még a régi világgazdasági mechanizmus maradványa volt; megszűnésük nem csupán a válság következménye, de a világgazdaság fejlődési irányának logikus kiteljesedése.²

A gazdasági válság tehát Magyarországon is megszüntette a lassú előrehaladási folyamatot. A világpiacon agrárárak összezsugorodtak, a hitelkapcsolatok pedig – 1931-től kezdve – megszakadtak. A konjunkturális tényezők visszajukra fordultak. A mezőgazdasági export-kiesés és a kibontakozó agrárválság a gazdasági fejlődés gyenge lábakon álló rendszerét teljesen összeomlasztotta. ennek keretén belül kialakult egyrészt a nagyfokú jövedelem-kiesés és a belső piac leszűkülése, másrészt az ipari és agrárárak különbsége, a mezőgazdaság s ipar szektorális kapcsolatainak felbomlása, és az ezzel kapcsolatos súlyos társadalmi összeütközések, valamint harmadrészt az ország fizetési és külkereskedelmi mérlegének súlyos egyensúlyzavara. A hitelválság, a külföldi hitelek megszűnése, sőt, a régebbi hitelek hirtelen visszavonása gazdasági létalapjában rázta meg az országot. Teljessé tette a hagyományos gazdaságfejlesztés és fejlődés csődjét és kiváltotta Magyarországon is az állami beavatkozás irányába történő fordulatot.

Új gazdasági irányvonal – új politikai szövetség

A korabeli politikai, gazdasági vezetés számára teljesen nyilvánvalóvá vált, hogy a korábban alkalmazott, liberálisnak nevezhető gazdaságpolitika helyébe az állami beavatkozás igényét és szükségszerűségét kell megvalósítani.

¹Majd a későbbi hidegháború szintén globális hatalmi szembenállás volt a két szuperhatalom, az USA és a Szovjetunió között. SIMAI Mihály: A hatalmi viszonyok főbb dimenziói a 21. század elején in: Info- és Társadalomtudomány 2001. (55.) 19.

²HANÁK Péter – LACZKÓ Miklós – RÁNKI György: Gazdaság, társadalom, társadalom-politikai gondolkodás Magyarországon in: *Történelmi Szemle* 1969. 12. évf. 3-4.sz. 316.

Mindezen folyamatok egyben kiindulópontjai voltak annak, az 1930-as években jelentkező új gazdasági folyamatnak is, amelynek révén a hitleri Németország vonta Magyarországot – és ezzel párhuzamosan Délkelet-Európát is – gazdasági érdekszférájába. Az 1930-as években a német piachoz való igazodás és a háborús konjunktúra ismét bizonyos gazdasági élénkséget teremtett. Sajnos ez azonban az ipartól eltekintve a népgazdaság többi szektorában inkább csak a válságból való regenerálódást, a mélypontról való lassú felemelkedést jelentette, semmint tényleges gazdasági növekedést. A második világháború kitöréséig a gazdasági folyamatokat tehát összefoglalóan a 19. század végétől megindult modernizálódási folyamat megtörése, a gazdaság minden oldalú dinamizmusa helyett egyes ágazatainak előrehaladása jellemezte.³

Társadalmi átalakulás a gazdasági viszonyok hatására

A Középkelet-európai országokban azonban az első világháború előtt még távolról sem fejeződtek be – a balkáni országokban csak megindultak, Magyarországon csak előrehaladtak – a tőkés-ipari társadalommá válás nagy társadalmi alapfolyamatai. Ezek továbbhaladásához viszont a két világháború közötti nemzetközi gazdasági viszonyok igen kedvezőtlenül alakultak. Magyarország vonatkozásában még speciális gátló tényezőkkel is párosultak. Ilyen körülmények között Magyarország a társadalmi fejlődés terén sem csak az új technikai-gazdasági korszak megújult követelményeihez nem tudott felzárkózni, hanem az előző szakasz befejezése felé is csak vontatottabban volt képes előrehaladni. Az 1919-től az 1930-as évek végéig terjedő időszakra jellemző volt a monarchiai keretből örökölt, és az új államterület keretei között már eleve valamelyest fejlettebb és iparosodottabb társadalmi struktúra fejlődésének erős lelassulása. Ezzel párosult a dinamikus fejlődéssel járó társadalmi mobilitás megrekedése is. E mintegy két évtized alatt néhány százalékkal csökkent az agrárnépesség száma, és nőtt az iparforgalmi népesség aránya. E változások azonban a korszak követelményeihez képest már nagyon lassú üteműnek mondhatók. A megrekedés különösképpen kifejezésre jutott a városi munkásság növekedésének lényeges meglassúbbodásában, a városfejlődés megtorpanásában. A városi lakosság csak Budapest peremövezetében nőtt számottevően, a vidéki városok jelentős részének a lakossága egyenesen csökkent. A középrétegek stagnálását és hanyatlását lehet nyomon követni. A társadalmi mozgások nálunk is nagyobb részben az egyes osztályok, illetve rétegek belső keretei közé szorultak. Elsősorban azok belső szerkezetében okoztak kisebb-nagyobb átalakulásokat. Ez azonban túlnyomórészt nem a fejlett országok új adaptációs folyamatainak érvényesülését jelentette, bár, természetesen korlátozott mértékben, ez is megfigyelhető volt, hanem éppen a megrekedés következményének volt tekinthető.⁴

Strukturális fejlődés

A két világháború közötti közlekedési rendszerünk nem tudott lépést tartani a technikai fejlődéssel.⁵

A technikai fejlesztés és a különböző szervezési intézkedések gyorsították ugyanis a termelékenység növekedését, erőteljesen hozzájárultak ahhoz, hogy a közlekedési teljesítmények növelése fajlagosan kisebb mértékű létszámemelkedést, sőt egyes területeken létszámcsökkenés mellett volt elérhető. A felszabaduló munkaerő pedig célszerűen átcsoportosítható volt a szolgálatból kivált, nyugdíjba menő dolgozók és a munkaidő csökkentéssel járó munkaerő

³ HANÁK Péter – LACZKÓ Miklós – RÁNKI György: Gazdaság, társadalom, társadalom-politikai gondolkodás Magyarországon in: *Történelmi Szemle* 1969. 12. évf. 3-4.sz. 317.

⁴ HANÁK Péter – LACZKÓ Miklós – RÁNKI György: Gazdaság, társadalom, társadalom-politikai gondolkodás Magyarországon in: *Történelmi Szemle* 1969. 12. évf. 3-4.sz. 319.

⁵ CSANÁDI György: Közlekedéspolitika és konténerizáció in: *Közlekedéstudományi Szemle* 1969. 19. évf. 4.sz. 144-147.pp.144.

szükséglet részbeni pótlására. A korszerű technika alkalmazása javította a dolgozók munkakörülményeit, fokozta biztonságukat és csökkentette fizikai igénybevételüket.⁶ A 20. század elején a villamosság, az autógyártás, a század végén pedig az elektronika és más hozzá kapcsolódó területek néhány évtized alatt megváltoztatták az egész világot.⁷

Kivándorlási hullám

A kivándorlás a századfordulón, 1900. év folyamán aggasztó mértékben növekedett, ezért a belügyminiszter a követendő eljárás tekintetében kiadta az 52.207/900. számú körrendeletet, valamint felhívta a pénzügyi-, kereskedelemügyi-, valamint földművelésügyi miniszter figyelmét az országos problémára, és felkérte őket, hogy a kivándorlási kedvet kiváltó pénzügyi és közgazdasági okokat lehetőleg orvosolják, valamint ezirányban intézkedjenek.⁸

Egy évtizeddel később a Magyar királyi Belügyminiszter jelentése szerint hazánkból 80.220 fő vándorolt ki, akik közül a tengerentúlra 71.323 személy utazott.⁹ A korábbi jelentésekkel ellentétben a belügyminiszter mindössze a számadatokat közölte, általános véleményt, miszerint a kivándorlási kedv mennyire súlyosan érintette hazánkat, nem fűzött tájékoztatóként.¹⁰ Azt azonban hangsúlyozta, hogy a tengerentúli kivándorlás az év első három negyedében jelentősen megnövekedett, míg az utolsó negyedében erősen csökkent. Hangsúlyozta azt is, hogy körrendeletben a hatóságok útján tájékoztatást nyújtottak a kivándorolni szándékozóknak arról, hogy külföldön is meglehetősen rosszak a kereseti viszonyok, valamint veszélyes munkalehetőségek száma egyre nő. Önálló rendeletalkotásra került sor az Északamerikai Egyesült Államokban a szénbányászok által megvalósított munkabeszüntetésről, valamint a Bulgáriába kivándorolni készülő üveggyári munkások megóvására.¹¹

A belügyminiszter kiemelte azt a szomorú tény, miszerint hazánk lakosai 1909. évben szomorú tapasztalatokra tettek szert a romániai munkák során, ahol az ottani földbirtokosok és munkások között a munkabérek és jogviszony kérdésében sorozatos összeütközések voltak.¹²

A következő évtized tekintetében a belügyminiszter kiemelte, hogy a kivándorlás nagyobb arányokat nem öltött. Ennek elsődleges ok inkább nemzetközi szinten keresendő, semmit belpolitikai intézkedés eredményeként. A legtöbb ország jelentős mértékben megnehezítette a beutazást. Egyedül Franciaország adta meg minden nagyobb nehézség nélkül a beutazási engedélyt, ahova így a kivándorlók száma 1000-1500 főre volt tehető.¹³ Az Egyesült Államok területére 1912/1922. években a korábbiakhoz képest mindösszesen 5635 személy léphetett be.¹⁴ Más tengerentúli államokba szinte teljesen szünetelt a kivándorlás az egyes államok belső szigorításai miatt. Ezért belügyminiszteri intézkedés értelmében rendes útlevelet tengerentúlra kizárólag az Egyesült Államokba lehetett kiállítani, minden más tengerentúli országba kizárólag a belügyminiszter előzetes engedélyével lehetett.

A következő évtizedre vonatkozóan a belügyminiszteri jelentésben az olvasható, hogy a kivándorlás 1930-ban jelentősen csökkent, amelynek oka ismét nem a hazai intézkedések

⁶ CSANÁDI György: Közlekedéspolitika és konténerizáció in: *Közlekedéstudományi Szemle* 1969. 19. évf. 4.sz. 144-147. 145.

⁷ PAPANÉK Gábor: A gyorsan növekvő magyar kis- és középvállalatok a gazdaság motorjai in: *Közgazdasági Szemle* 2010. április 354-370.pp; 365.p.

⁸ A M.Kir. Kormány 1900. évi működéséről és az ország közállapotáról szóló jelentés és statisztikai évkönyv. Athenaeum irodalmi és nyomdai Rt., Budapest, 1901. (a továbbiakban: Statisztikai Évkönyv, 1901.) 13.

⁹ A M.Kir. Kormány 1910. évi működéséről és az ország közállapotáról szóló jelentés és statisztikai évkönyv. Athenaeum irodalmi és nyomdai Rt., Budapest, 1911. (a továbbiakban: Statisztikai Évkönyv, 1911.) 14.

¹⁰ Statisztikai Évkönyv, 1911., 14.

¹¹ Magyarországi Rendeleték tára 1867-1945. 40. évfolyam 1910., Magyar királyi Belügyminisztérium, Budapest, 1910. 53.248/1910. BM.rend; 54.637/1910. BM.rend.

¹² Statisztikai Évkönyv, 1911., 15.

¹³ A M.Kir. Kormány 1919-1922. évi működéséről és az ország közállapotáról szóló jelentés és statisztikai évkönyv. Athenaeum irodalmi és nyomdai Rt., Budapest, 1926. (a továbbiakban: Statisztikai Évkönyv, 1926.) 39.

¹⁴ Statisztikai Évkönyv, 1926., 40.

eredménye, hanem a világgazdaságban bekövetkezett rossz gazdasági viszonyoknak volt köszönhető. ennek következtében már nemcsak a tengerentúli, hanem az európai államok is jelentősen megnehezítették a beutazást. Mindezek következtében Magyarországról 1930-ban mindösszesen 6249 fő vándorolt ki.¹⁵ A tengerentúli államok közül az Egyesült Államok már évente meghatározta a bevándorlók kvótáját, amelyet hazánk esetében az 1930/31. gazdasági évre 869 főben rögzített.¹⁶ Az európai államokba való kivándorlás az államok elzárkózása miatt minimálisra tehető. Az ipari munkások egyáltalán sehol, bányamunkások és háztartási alkalmazottak kis létszámban, Franciaországban és Belgiumban találtak még helyet.

A kivándorlási hullám mellett az I. világháború és az azt követő forradalmak hatására megjelent a visszavándorlás is. 1919 őszétől a magyar külügyi kormányzat felismerte, hogy a visszavándorlókat veszély és visszaélések fenyegetik, ezért a belügyminisztérium kivándorlási főosztályával közösen intézkedéseket fogantatott ezek kiküszöbölésére.¹⁷ A visszavándorlók aránylag nagy számban érkeztek, a tengerentúlról 800 fő, összesen 1000 személy.¹⁸

Várospolitikai

Budapest, mint egész Európa gazdasági, modernizációs csomópontja a vizsgált korszakban tündökölt.

A millenniumi készülődés, a centrum felé irányuló erősödő migráció és a további hatások felhalmozódása folyamatosan gyorsította Budapest kiépülését. A kontinensen először itt valósították meg a földalatti vasútvonalat, és kiépítették a villamos közlekedést is. A leglátványosabban a Duna-part fejlődött. Új látványosságként, közlekedést elősegítő elemként jelentek meg a hidak¹⁹, és a körülöttük kialakuló hídfők, terek is ekkor jöttek létre. A város közlekedési csomópontjaiként létrejött nagyobb terek²⁰ is a színvonalat emelték. A város látképének pompázatoságát emelte ki a Királyi Vár először Ybl Miklós nevéhez köthető, majd pedig Hauszmann tervei alapján megvalósult átépítése is. Újabb fejlesztések történtek a déli irányú városkiterjesztéssel is, amelynek jelentősebb épületegyüttese a Műegyetem és a Szent Gellért Szálló voltak.²¹ Bár az elkészült épületegyüttesek nem vetekedhettek a párizsi Eiffel-torony környékével, vagy akár New York manhattani épületeivel, mégis határozottan elmondható, hogy sajátos európaiságuk mellett sok hasonlóságot mutattak fel ezen épületegyüttesen nagyvonalúságával.

Budapest természeti környezetét szerencsésen felhasználó, kiemelkedő szépségű világvárossá vált. Ez a fővárosi, páratlan lendületű fejlődés, bár valamivel lassúbb tempóban ugyan, de az ország más városaiban is bekövetkezett. Itt említhetjük meg Szeged 1878-as árvíz utáni újjáépítését, vagy Kecskemét, Szabadka, Pécs, Debrecen, Arad, Marosvásárhely, Nagyvárad, Temesvár gyors fejlődését, városszerkezetük jelentős átalakulását. A 20. század elején más nagyvárosunkban is megfigyelhetőek voltak az urbanizálódás, a fejlődés, az átépítés jelei és jelenségei.²²

¹⁵ A M.Kir. Kormány 1930. évi működéséről és az ország közállapotáról szóló jelentés és statisztikai évkönyv. Athenaeum irodalmi és nyomdai Rt., Budapest, 1932. (a továbbiakban: Statisztikai Évkönyv, 1932.) 24.

¹⁶ Statisztikai Évkönyv, 1932., 24.

¹⁷ Az intézkedések között a főbb kikötőhelyeken és határállomásokon külön megbízottak várták a visszatelepülni vágyókat, a hivatalnokok ellenőrizték a pénzváltásokat, és nagyobb csoportokban Budapestig kísérték őket. megszervezték a Magyar Pénzügyi Szindikástust, mint hivatalos pénzváltót. Legfontosabb feladata, hogy lerakatai működtetésével segítse a visszatelepülők pénzváltását, hogy azok az uzsorásokat elkerülhessék.

¹⁸ Statisztikai Évkönyv, 1926., 41.

¹⁹ Margit híd 1872-1875 között, a Ferenc József híd 1894-1896 között, az Erzsébet híd 1897-1903 között építették meg.

²⁰ Kossuth tér kiépítés 1895-1905 között, a Szabadságtér 1898-1905 között, a Hősök tere 1896-1908 között, a Ferenciek tere 1900-1913 között valósult meg.

²¹ A Műegyetem és épületei 1903-1909 között, a Szent Gellért Szálló épületei 1909-1918 között készültek el.

²² <http://mek.oszk.hu/02100/02185/html/431.html> letöltve: 2019. február 24.

A 20. század közepére az új határok miatt a városiasodás folyamat is ellentmondásossá vált. A városi lakosság aránya az 1900. évi 19%-ról közel harminc év alatt 30 %-ra nőtt. Ellenben néhány jelentős magyar városunk az állomokhoz kerültek²³; addig más városaink teljesen elvesztették hagyományos vonzáskörzetüket és ennek következtében jelentőségük nagymértékben csökkent.²⁴ Hazánk fővárosának, Budapestnek központi helye pedig minden tekintetben nagymértékben, talán túlzottan is nagymértékben, megnőtt. Székesfővárosunk túlsúlyát mutatta az is, hogy egymillió Budapest után országunk legnagyobb városai alig érték el a százezres lélekszámot.²⁵ Mindezt annak ellenére, hogy Szeged és Debrecen esetében az egyetemek, míg Miskolc esetében az ipari üzemek jelentős vonzerőt gyakoroltak.

A társadalom foglalkozási összetételét figyelembe véve ugyancsak szembevetendő, hogy a 20. század első felében a határok állandósulását követően gyökeres változás nem történt. Valamivel csökkent a mezőgazdaságból élők száma, összesen 7 %-kal, míg ezzel párhuzamosan 5 %-kal nőtt az iparból, a kereskedelemből, a forgalmi szolgáltatásból, és az infrastrukturális szférában élőké. Az östermeléssel foglalkozók aránya jelentéktelenebb ingadozásokkal ugyan, de a társadalom egészéhez viszonyítottan meghatározó maradt. 1920-ban közel 4,5 millió fő volt, míg ez a szám 1941-ben 4 millió főre csökkent.

Természetesen a magyar társadalom belső tagozódására hatottak a korszak általános európai társadalomfejlődési tendenciák. Megnőtt az állami és magán alkalmazottak és tisztviselők száma és aránya a lakosság összlétszámához képest. Hangsúlyozandó az is, hogy bár nem jelentős mértékben, de nőtt a társadalmi mobilitás is, vagyis egyre átjárhatóbbá váltak az egyes társadalmi rétegek. határozottan új elemként jelent meg, hogy a szellemi teljesítmény és a szakmai tudás biztos esélyt teremtett a társadalmi gazdasági felemelkedésre.

Összességében elmondhatjuk, hogy a modernizáció folyamatának megindításához, valamint az újonnan kialakult polgári viszonyok megszilárdításához alapvetően szükség volt a hagyományos rendi állam tudatos, minden területet érintő felszámolásához.

Bár a folyamat más a 19. század közepétől megindult, de igazi lendületet csak az Osztrák Magyar Monarchia fennállása alatt tudott venni, és kiteljesedésére, megszilárdulására csak a 20 század első felében kerülhetett sor. A tényleges megvalósításhoz, megvalósuláshoz elengedhetetlen volt a gazdasági szakemberek szemléletváltása, új irányvonal bevezetésének szorgalmazása, a jogi szakemberek azon felismerése, hogy új jogszabályok megalkotásával lehetett csak biztosítani az új elképzelések társadalmi bevezetését, valamint alapvető szükség volt hazánk társadalmának alkalmazkodó képességére, amely során az egyének, ha nem is kitörő örömmel, de elfogadták a változásokat, az új viszonyokat.

Irodalomjegyzék:

A M.Kir. Kormány 1900. évi működéséről és az ország közállapotáról szóló jelentés és statisztikai évkönyv. Athenaeum irodalmi és nyomdai Rt., Budapest, 1901.

A M.Kir. Kormány 1910. évi működéséről és az ország közállapotáról szóló jelentés és statisztikai évkönyv. Athenaeum irodalmi és nyomdai Rt., Budapest, 1911.

A M.Kir. Kormány 1919-1922. évi működéséről és az ország közállapotáról szóló jelentés és statisztikai évkönyv. Athenaeum irodalmi és nyomdai Rt., Budapest, 1926.

A M.Kir. Kormány 1930. évi működéséről és az ország közállapotáról szóló jelentés és statisztikai évkönyv. Athenaeum irodalmi és nyomdai Rt., Budapest, 1932.

CSANÁDI György: Közlekedéspolitika és konténerizáció in: *Közlekedéstudományi Szemle* 1969. 19. évf. 4.sz. 144-147.

HANÁK Péter – LACZKÓ Miklós – RÁNKI György: Gazdaság, társadalom, társadalom-politikai gondolkodás Magyarországon in: *Történelmi Szemle* 1969. 12. évf. 3-4.sz.

<http://mek.oszk.hu/02100/02185/html/431.html> letöltve: 2019. február 24.

²³ Kolozsvár, Temesvár, Nagyvárad, Szabadka, Pozsony, Kassa

²⁴ Pécs, Szeged, Sátoraljaújhely

²⁵ Szeged, Debrecen, Miskolc

PAPANÉK Gábor: A gyorsan növekvő magyar kis- és középvállalatok a gazdaság motorjai in: *Közgazdasági Szemle* 2010. április 354-370.
SIMAI Mihály: A hatalmi viszonyok főbb dimenziói a 21. század elején in: *Info- és Társadalomtudomány* 2001. (55.)

Jogszabályok:

Magyarországi Rendeletek tára 1867-1945. 40. évfolyam 1910., Magyar királyi Belügyminisztérium, Budapest, 1910.:
53.248/1910. BM. rendelet
54.637/1910. BM. rendelet

LEHOTAY VERONIKA*: SZERZŐDÉSI SZABADSÁG KORLÁTOKKAL: VÁLTOZÁSOK A KÖTELMI JOGBAN A HORTHY-KORSZAKBAN**

VERTRAGSFREIHEIT MIT GRENZEN: ÄNDERUNGEN DES VERTRAGSRECHTS IN DER HORTHY-ÄRA

A tanulmányban azt vizsgálom, hogy a két világháború között hogyan változott a kötelmi jog. Nehezen eldönthető kérdés (volt), hogy meddig tekinthető az egyes szabadságjogok, elvek (például jelen esetben a tulajdonhoz való jog, a pacta sunt servanda, vagy a szerződési szabadság elve) szűkítése törvényesnek, helyesebben indokoltnak? Honnantól tekinthető a szabályozás, a jogok korlátozása jogsértőnek? A szerződési szabadság elvének érvényesítését jelentősen megváltoztatták, szűkítették a korszakban bekövetkezett változások. A tanulmány első része a változások hatására megalkotott (főként korlátozó jellegű) szabályok bemutatásáról szól, majd a kúriai gyakorlatból hozott példákkal a legfelsőbb bírói fórum jogértelmező szerepét vizsgálom ezen a területen.

Kulcsszavak: kötelmi jog, Horthy-korszak, szerződési szabadság, jogkorlátozás, kényszerű szerződések

In dieser Studie untersuche ich, wie sich das Schuldrecht zwischen den beiden Weltkriegen verändert hat. Eine schwierige Frage ist (war), inwieweit die Einschränkung bestimmter Freiheiten und Grundsätze (wie das Recht auf Eigentum, pacta sunt servanda oder der Grundsatz der Vertragsfreiheit) als legitim bzw. gerechtfertigt angesehen werden kann. Die Durchsetzung des Grundsatzes der Vertragsfreiheit wurde durch die Veränderungen, die in dieser Zeit stattfanden, erheblich verändert und eingengt. Im ersten Teil des Beitrags werden die (meist restriktiven) Vorschriften vorgestellt, die durch die Änderungen entstanden sind, und anschließend wird die Rolle des Obersten Gerichtshofs in diesem Bereich anhand von Beispielen aus der Rechtspraxis untersucht.

Schlüsselworten: Vertragsrecht, Horthy-Ära, Vertragsfreiheit, Beschränkung der Rechte, erzwungene Verträge

Alapvetés

A két világháború közötti Magyarország jogrendszerének, ezen belül a kötelmi jognak a vizsgálata több szempont alapján is lehetséges. Az 1930-as, 1940-es években bekövetkezett bel- és külpolitikai változások egyre inkább megerősítették ennek a korszaknak az autoriter jellegét, amelynek az egyik meghatározó eleme a szabadságjogok korlátozása (majd később a megvonása) volt. Mindez érintette a kötelmi jogon belül az egyes szerződéseket is.

Jelen tanulmány kiindulópontja tehát a jogkorlátozás,¹ amelynek az alapján azt elemzem, hogy ez a kötelmi jog, elsősorban a szerződési szabadság elvének a területén milyen mértékben

* **DR. LEHOTAY VERONIKA,**

PhD, egyetemi docens

Miskolci Egyetem Állam-és Jogtudományi Kar.

Jogtörténeti Tanszék.

3515 Miskolc-Egyetemváros,

ORCID ID: 0000-0001-9918-8848

E-mail: joglehot@uni-miskolc.hu; veronika.lehotay@uni-miskolc.hu

** . A tanulmány *A nemzetiség és etnicitás jogi operacionalizálása* című, 134962. számú NKFI projekt támogatásával valósult meg.

¹A jogkorlátozás alatt értem egyrészt egyes jogok, elvek szűkítését, jelen esetben például a szerződési szabadság elvének a szűkítését a gazdasági válság okozta új helyzet miatt. Másrészt értem a fogalom alatt a jogegyenlőség, tehát a törvény előtti egyenlőség elvének a figyelmen kívül hagyását, feladását is, amelyet alapvetően, de nem kizárólagosan a zsidótörvények valósítottak meg.

és hogyan valósult meg. Milyen tényezők nehezítik ennek a kérdésnek a megválaszolását? Jogdogmatikai problémaként említhető meg, hogy Magyarországnak nem volt írott, csak történeti alkotmánya, vagyis nem volt egy olyan alaptörvény, amely tartalmazta volna az alapvető jogok katalógusát, a jog által védendő értékeket, amelyhez a többi jogszabály igazodott volna.² Nehezen eldönthető kérdés (volt), hogy meddig tekinthető az egyes szabadságjogok, elvek (például jelen esetben a tulajdonhoz való jog, a pacta sunt servanda, vagy a szerződési szabadság elve) szűkítése törvényesnek, helyesebben indokoltnak? Honnantól tekinthető a szabályozás, a jogok korlátozása jogsértőnek? A kötelmi jogi kérdések vizsgálatakor meg kell jegyeznünk az is, hogy a korszakban nem volt a magyar jogrendszernek magánjogi törvénykönyve, azonban az 1928-ban megalkotott Magánjogi Törvénykönyvjavaslat fontos szerepet töltött be a gyakorlati jogéletben.³ A jogalkotás egyre inkább jellemző vonásává vált így a rendeleti szintű szabályozás a törvényhozással szemben.

Erre már 1928-ban találunk utalást a Jogtudományi Közlöny hasábjain: „Törvényeknek rendeleti úton történt módosítása a háború alatt és után alkotmányunknak úgyszólván integráns alkatelemévé vált...”.⁴ A kötelmi jogra vonatkozó szabályok jelentős részét a kerettörvények mellett a kormányrendeletek és a döntvénytárak tartalmazták.⁵ Az alacsonyabb szintű jogforrásokat, tehát a rendeleteket alapvetően a gazdasági válság és a háború hívta életre, és a jogalkotó több törvényben biztosított felhatalmazást rendeleti szintű szabályok meghozatalára a magánjog területén (is). A korabeli magyarázat szerint a törvényhozás „kissé” nehézkes apparátusa nem volt képes a válságban követni a gazdasági élet változásait, ezért volt szükség a rendeleti jogalkotásra.⁶

A szerződési szabadság elvének érvényesítését jelentősen megváltoztatták, szűkítették a fentebb említett változások. A tanulmány első része a változások hatására megalkotott (főként korlátozó jellegű) szabályok bemutatásáról szól, majd a kúriai gyakorlatból hozott példákkal a legfelsőbb bírói fórum jogértelmező szerepét vizsgálom ezen a területen.

Szerződések engedélyhez kötése, utólagos jóváhagyása

A szerződési szabadság elvének a korlátozását jelentette az egyes szerződések megkötésének miniszteri, vagy alsóbb hatósági engedélyhez kötése, utólagos jóváhagyása vagy bemutatási kötelezettsége. Ilyen jellegű szerződésekkel nagyrészt az ingatlanokkal összefüggésben találkozunk. Milyen esetekben került tehát erre sor?

Elsőként olyan birtokdarabolás esetén, amely ellenőrzés alá esett, az írásbeli adásvételi szerződés érvényességéhez szükséges volt a szerződés láttamozására is az ingatlan fekvése, valamint a vevő állandó lakóhelye szerint illetékes községi elöljáróságon.⁷ Másodszor a korszak

² Ugyanakkor meg kell jegyezni, hogy már Werbőczy István felsorolta azokat a szabadságjogokat, amelyeket 1848-ban a törvény előtti egyenlőség kimondásával az áprilisi törvényhozás kiterjesztett minden Magyarországon honos polgárra.

³ BALÁS P. Elemér-HELLER Erik-SZEMÉLYI Kálmán-SZÉKELY István-TÚRY Sándor Kornél: *A magyar jog fejlődése a Trianont követő húsz év alatt*. A Kolozsvári M. Kir. Ferenc József Tudomány-Egyetem Jog-és Államtudományi Karának Kiadványai. Kolozsvár, 1941. 7. p.

⁴ In: Szemle. Jogtudományi Közlöny, 1928. 3. szám. 27. p.

⁵ BALÁS P. -HELLER-SZEMÉLYI-SZÉKELY-TÚRY, 1941. 5. p.

⁶ STIASSNY József: *A mindennapi élet jogi problémái*. Budapest, 1939. 14. p.

⁷ SZLADITS Károly (főszerk.): *Magyar Magánjog. Kötelmi Jog különös része*. Grill Károly Könyvkiadó Vállalata, Budapest, 1942. 206. p.

kezdeten született 1920. évi XXXVI. törvénycikk⁸ a mezőgazdasági ingatlanok elidegenítése és haszonbérbe adása esetén a közigazgatási bizottság albizottságának biztosított hatáskört a jogügylet tudomásulvétele és az esetleges állami elővásárlási jog érvényesítése tekintetében. Harmadikként rögzíthető, hogy engedélyeztetési eljáráshoz kötötték a mozi átruházási és társulási szerződéseket, a fegyver, a lőszer és a kábítószer megvételét, valamint a menekültek vagyontárgyainak megvásárlását is. Továbbá meg kell említeni a kartellszerződéseket is, amelyeket csak írásban lehetett kötni, és be kellett mutatni a kereskedelmi miniszternek, amennyiben az gazdasági szempontból jelentősnek minősült.⁹

Ha felmerült, hogy a szerződés a közérdeket veszélyeztette, akkor a kereskedelmi miniszternek volt joga közérdekű keresettel élni ellene az 1931. évi XX. törvénycikk alapján.¹⁰

Míg az eddig ismertett rendelkezések alapvetően a korszak első felében születtek és hatályuk minden állampolgárra – bizonyos esetekben magyar állampolgársággal nem rendelkező, de Magyarországon tartózkodó személyekre is – kiterjedt, addig a zsidótörvények előírásai a korszak második felében csak a jogszabályok által diszkriminatív módon meghatározott személyi kört érintették.¹¹ A kötelmi jog részeként került szabályozásra a zsidók szerzőképességének a korlátozása az adásvétel érvényességének kellékei körében. Az 1939. évi IV. törvénycikk,¹² az úgynevezett második zsidótörvény korlátozta a zsidónak minősülő személyek szerzőképességét. A jogszabály értelmében továbbá reálgyógyszertári jogot zsidók élők közötti jogügylet alapján csak árverés vagy árverés hatályával magánkézből történő eladás során és kizárólag a hatóság engedélyével tett vételi ajánlat alapján szerezhettek. Előírta a törvény, hogy mező- vagy erdőgazdasági ingatlant zsidó élők közötti jogügylet útján csak árverés vagy árverés hatályával magánkézből eladás során, és kizárólag a hatóság engedélyével tett vételi ajánlat alapján szerezhettek.¹³ A korlátozás alól több kivétel is volt.¹⁴ 1942-ben azonban a jogalkotó tilalommal változtatta a korlátozást, mert az úgynevezett negyedik zsidótörvény¹⁵ alapján zsidónak minősülő személy nem szerezhett jogügylettel vagy árverés útján mező- vagy erdőgazdasági ingatlant, továbbá kis- és nagyközségben egyéb ingatlant sem. Ugyanez a jogszabály előírta a zsidók tulajdonában lévő mező- és erdőgazdasági ingatlanok átengedésre kötelezését is térítés ellenében.

Szigorodó alakszerűségek, kényszerű szerződések köre

Míg a fentebb bemutatott esetekben a szerződések tartalmát alapvetően a felek határozhatták meg – kivéve a zsidótörvényeket, amelyekben a jogalkotó a szerződő felek

⁸ 1920. évi XXXVI. törvénycikk *a földbirtok helyesebb megoszlását szabályozó rendelkezésekről*.

⁹ Gazdaságilag jelentékenyebbnek minősült, hogyha a szerződésben olyan kereskedelmi társaság vett részt, amely húszt főnél több alkalmazottat foglalkoztatott, valamint, ha a szerződés márka cikkekre vonatkozott. BALÁS P. -HELLER-SZEMÉLYI-SZÉKELY-TÚRY, 1941. 10-11. pp.

¹⁰ BALÁS P.-HELLER-SZEMÉLYI-SZÉKELY-TÚRY, 1941. 11. p.

¹¹ A zsidótörvények fogalma alatt Magyarországon azokat a jogszabályokat értjük, amelyek 1920-ban és az 1938 és 1942 közötti időszakban a törvények által zsidónak minősített személyek sorsát, jogi helyzetét szabályozták. Összesen 22 ilyen törvényt alkotott a magyar országgyűlés. A jogkorlátozó törvények száma azonban ennél sokkal magasabb volt a korszakban. LEHOTAY Veronika: *A jogszükités útján. A Horthy-korszak szabadságjog-megvonó intézkedéseinek jogtörténeti aspektusai*. Miskolc, Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Levéltár, Miskolc, 2020. 26.p.

¹² 1939. évi IV. törvénycikk *a zsidók közéleti és gazdasági térfoglalásának a korlátozásáról*.

¹³ 1939. évi IV. törvénycikk *a zsidók közéleti és gazdasági térfoglalásának a korlátozásáról*. 15. szakasz.

¹⁴ Így például a korlátozás nem vonatkozott a megszerezni kívánt ingatlanra, ha az házhely céljára alkalmas volt, 600 négyzetméternél nem volt nagyobb és a szerző fél hatósági bizonyítvánnyal igazolta, hogy házhellyel vagy lakóházzal beépített ingatlannal nem rendelkezett.

¹⁵ 1942. évi XV. törvénycikk *a zsidók mező- és erdőgazdasági ingatlanairól*.

személye tekintetében korlátozta a szerződési szabadság elvét –, addig a kényszerű vagy kötött tartalmú szerződések körében éppen a tartalom megállapításának a szabadsága került szigorításra. Mindez történhetett szerződéskötési kényszer előírásával, egyes kötelező tartalmi elemek meghatározásával, kollektív szerződéssel vagy utólagos kormányzati vagy bírói szerződésmódosítással is. A szerződéskötési kényszer körébe tartoztak a kisajátítási jog gyakorlása mellett a közüzemek szolgáltatásaira vonatkozó szerződések is, amelynek értelmében a közüzem (posta, gyógyszertár, vasút) a szerződéskötést nem tagadhatta meg.¹⁶

A szerződési szabadság elvének a korlátozása azonban nem minden esetben értelmezhető negatívumként és az egyéni szabadság szűküléseként, hiszen a következő esetekben a gyengébb gazdasági pozícióban lévő szerződő fél érdekeit védte a jogalkotó. Itt a kényszerű szerződések lényegét a gazdasági irányítással és a gyengébb pozícióban lévő fél érdekeinek védelmével magyarázták. Ennek a célnak az elérését szolgálták egyes szigorított szerződéskötési alakszerűségi követelmények is, így az írásbeliség, mint érvényességi kellék, vagy az ingatlanok és az ellenszolgáltatásnak a meghatározása. Az írásbeliség érvényességi kellék volt továbbá az ügyvédi díjkikötéshez.¹⁷ Az 1920. évi XXXVI. törvénycikk alapján a parcellázó és a vevők közti szerződésben tilosnak és semmisnek minősült a vevők egyetemlegességének a kikötése és a vételárhátralékról váltó vétele.

A kényszerű szerződések körében kell megemlíteni a munkaviszony szabályait is, amelyeknek jelentős része kógens jelleggel bírt. A szerződési szabadság elvét korlátozta az az előírás, hogy a felek nem köthettek ki jó erkölcsbe ütköző feltételeket, ezt a bírói gyakorlat több döntésében megerősítette.¹⁸ A munkaviszonyra és a szolgálati jogviszonyra vonatkozó törvényi, rendeleti és helyhatósági szabályrendeleti szintű előírások alapvetően a munkavállaló érdekeit szolgálták azzal, hogy kimondták, hogy azoktól eltérni egyáltalán nem lehetett, vagy a munkavállaló hátrányára nem volt lehetséges az eltérő szabályozás, megállapodás.¹⁹ Ilyen volt továbbá az a szabály is, amely a munkavállalóra vonatkozó kedvező intézkedésekről előre, vagy a szolgálati viszony tartama alatt történő lemondást érvénytelennek minősítette.²⁰ Az 1939-es honvédelmi törvény kötelezte a munkaadót, hogy a munkavállalót a katonai szolgálat teljesítése után vegye vissza a munkahelyére.²¹ Kényszerítő szabályokat írt elő a jogalkotó a munkaidőre, a fizetett szabadságra vonatkozóan is, elsősorban az értelmiségi alkalmazottak körében. A korszakban születtek meg a legkisebb bér meghatározását tartalmazó jogszabályok is,²² amelyeket ugyancsak értelmezhetjük a szerződési szabadság (nem negatív értelemben vett) korlátjaiként is a gazdaságilag gyengébb helyzetben lévő felek, a munkavállalók védelme érdekében. Az 1937. évi XXI. törvénycikk az ipar, a kereskedelem és a bányászat területén rendelkezett a legkisebb munkabérekéről,²³ míg az 1940. évi XV. törvénycikk a legkisebb gazdasági munkabérek megállapítását írta elő a mezőgazdasági dolgozók számára.²⁴ A szerződés tartalmát meghatározó

¹⁶ BALÁS P.-HELLER-SZEMÉLYI-SZÉKELY-TÚRY, 1941., 11-13. pp.

¹⁷ 1937. évi IV. törvénycikk az ügyvédi rendtartás tárgyában. 96. szakasz.

¹⁸ SZLADITS, 1942. 559. p.

¹⁹ SZLADITS, 1942. 559. p.

²⁰ BALÁS P.-HELLER-SZEMÉLYI-SZÉKELY-TÚRY, 1941. 13. p.

²¹ CSIZMADIA Andor-KOVÁCS Kálmán-ASZTALOS László: *Magyar állam-és jogtörténet*. Nemzeti Tankönyvkiadó, Budapest, 1998. 547. p.

²² 3630/1943. számú ME rendelet az iparban (kereskedelemben), valamint a bányászatban és a kohászatban a munkabérek újabb szabályozása tárgyában. 3640/1943. számú ME rendelet egyes magánalkalmazottak fizetésének újabb szabályozása tárgyában.

²³ 1937. évi XXI. törvénycikk a munkaviszony egyes kérdéseinek szabályozásáról.

²⁴ 1940. évi XV. törvénycikk a legkisebb gazdasági munkabérek megállapításáról.

előírások megszegése, a szabályokkal ellenkező tartalmú megállapodás jogkövetkezménye a semmisség volt.²⁵ Ezek a szabályok tehát nem vonhatók a negatív értelemben vett jogkorlátozás fogalma alá, mert itt egyértelműen a gyengébb pozícióban lévő szerződő fél védelme és nem az állam javára történő szerződési szabadság szűkítése érdekében történtek a szigorítások.

A gazdaság központi irányításának erősödéseként értelmezhető a kollektív szerződések (kollektív munkaszerződés, tarifaszerződés, vagy munkaszabályszerződés)²⁶ és a tömegszerződések ellenőrzésének és felügyeletének az előírása is. Az 1936. évi VII. törvénycikk 30. szakasza rendelkezett a munkaszabályszerződésekről az iparosok és az alkalmazottak tekintetében. Rögzítette, hogy az ilyen szerződés rendelkezéseinek megtartását szerződési bírsággal, kötbérrel kellett biztosítani, továbbá érvényességéhez az illetékes miniszter jóváhagyására is szükség volt. A tömegszerződések nyomtatványait, az úgynevezett blankettákat a nagyvállalatok készítették el, és ahhoz a másik szerződő fél hozzájárult.²⁷

Az előbbiektől eltérően, a negatív diszkrimináció példájaként említhető meg itt is az 1939. évi IV. törvénycikk az illetmények mértékének a megállapítása tekintetében, amely a közszolgálat területén kívül eső, a gazdasági élet bármely ágához tartozó vállalatban, üzemben, egyesületeknél és alapítványoknál meghatározta az értelmiségi munkakörben alkalmazható, a jogszabály alapján zsidónak minősülő munkavállalók számarányát. Mindezek a korlátozó rendelkezések vonatkoztak az érintett alkalmazottak illetményei összegének az arányára is.²⁸

Kötelező (bírói vagy kormányzati) szerződésmódosítás

A megkötött, és a felek között érvényesen létrejött szerződések teljesítése során alapelveként a pacta sunt servanda elve érvényesült, azonban a gazdasági válság és a háború ebben a tekintetben is változást hozott az állam javára. A szerződési szabadság és a pacta sunt servanda elvének korlátozása körébe tartozott a szerződéses jogviszonyok kormányzati vagy bírósági úton történő módosítási lehetősége is, amelynek alapjául a gazdasági ellehetetlenülésre való hivatkozás szolgált. Ez alapvetően az adásvételi szerződést kötő személyeket érintette. Az 1928-as Magánjogi Törvénykönyvjavaslat 1150. szakasza szerint azokban az esetekben merülhetett fel a gazdasági ellehetetlenülés, amikor „...a szolgáltatásnak és az ellenszolgáltatásnak a felek részéről szem előtt tartott gazdasági egyensúlya felborult vagy a szerződés alapjául szolgáló másnemű feltételezés megghiúsult.”²⁹ A fogalmat azonban a válságjogi szabályozás pontosította és alakította ki, amelynek alapjául tehát a jelentősen megváltozott, rendkívüli gazdasági viszonyok szolgálhattak.³⁰ A bíróság a méltányosság elve alapján módosíthatta a szerződést, vagy a sérelmet szenvedő szerződő felet elállásra jogosíthatta fel, és az így keletkező károkat jogában állt megosztani a felek között.³¹

²⁵ Ilyen minimális tartalmi előírás volt például a munkaviszony szabályozása körében, hogy a munkavállalóra kedvező intézkedésről előre, vagy a szolgálati viszony tartama alatt történő lemondás érvénytelennek minősült, vagy például a végkielégítés csökkentése. BALÁS P.-HELLER-SZEMÉLYI-SZÉKELY-TÚRY, 1941. 13. p.

²⁶ SZLADITS, 1942. 560. p.

²⁷ CSIZMADIA-KOVÁCS-ASZTALOS, 1998. 545. p.

²⁸ SZLADITS, 1942. 592. p.

²⁹ BALÁS P.-HELLER-SZEMÉLYI-SZÉKELY-TÚRY, 1941. 19. p.

³⁰ CSIZMADIA-KOVÁCS-ASZTALOS, 1998. 545. p.

³¹ CSIZMADIA-KOVÁCS-ASZTALOS, 1998. 545. p.

A szerződések utólagos módosítását már egy 1932-ben született miniszterelnöki rendelet lehetővé tette a mezőgazdasági haszonbérleti jogviszony tekintetében.³² 1940-ben pedig a lakásbérleti viszonyokat szabályozta rendelet, amelynek értelmében a bérbeadó csak kivételes esetekben élhetett a felmondással, és a bérösszeget is időponthoz rögzítették.³³ A jogalkotó tehát itt részletesen meghatározta a bérbeadó és a bérlő jogait és kötelezettségeit, korlátozva ezzel a felek szabad akaratnyilvánítását a szerződés tartalmának a tekintetében.

Itt is megemlíthető a második zsidótörvény azon szakasza, amelynek az alkalmazottak elbocsátását szabályozó részét a korabeli szakirodalom a jogviszony kényszerítő megszüntetéseként értelmezte.³⁴ A szerződéseket módosító rendelkezések között végül az 1939-ben született honvédelmi törvény egyes szabályaira térek ki.

A honvédelmi törvény rendelkezései

A honvédelmi törvényben is találunk a szerződési szabadság körének szűkítésére –a jogszabály egy előírására már a korábbiakban utaltam–, az adásvételre vonatkozó rendelkezéseket is. Ez a jogszabály külön rögzítette a szerződések tartalmának megállapítását, a fennálló szerződések tartalmának módosítását és a szerződéskötési kötelezettségek körét. Az 1939. évi II. törvénycikk szerint tehát a katonai határsávban fekvő ingatlanok átruházásához, bérletéhez és haszonbérletéhez a katonai hatóság hozzájárulására volt szükség.³⁵ Ezek a rendelkezések a magántulajdon szentségének az elvét érintették, hiszen az időleges átengedés mellett a személy és teherszállításra alkalmas állat és a fogatos járművek, a szárazföldi gépjárművek tulajdonosát kötelezni lehetett, hogy végleg mondjon le az adott dolgon fennálló tulajdonjogáról. A főszabály mellett azonban számos kivételt is tartalmazott a törvény.³⁶ A tulajdonosi jogosítványok elvonása körében szabályozta a kisajátítást, a végleges igénybevételt béke, valamint külön csak háború idejére. Rendelkezett a birtok elvonásáról, ideiglenes használatra átengedéséről béke és háború idején, a használatbavételről birtokelvonás nélkül, a rendelkezés elvonásáról anélkül, hogy a hasznok szedésére jogosult személyében változás állna be.

A munkavállalás jogát érintették elsősorban a honvédelmi törvénynek³⁷ azok a rendelkezései is, amelyek az ott meghatározott magánalkalmazásokban egyes szolgálati állásokat is szolgált katonáknak, a tűzharcosoknak, a vitézi rend tagjainak, a hadirokkantaknak, a hadiözvegyeknek és a hadiárváknak tartottak fenn, más szolgálati állások betöltése esetén pedig ezeknek a személyeknek más pályázókkal szemben elsőbbséget biztosítottak.³⁸ A munkaviszony tekintetében a minisztérium jogot kapott arra a jogszabály alapján, hogy a fennálló törvényes rendelkezésekről eltérő szabályokat állapítson meg munkabérekre és munkaviszony egyéb

³² 1400/1932. számú ME rendelet *a mezőgazdasági haszonbérletekről*.

³³ 550/1940. számú ME rendelet *a lakások és egyéb helyiségek bérletére vonatkozó egyes kérdések szabályozásáról*.

³⁴ BALÁS P. -HELLER-SZEMÉLYI-SZÉKELY-TÚRY, 1941. 18-20. pp.

³⁵ BALÁS P. -HELLER-SZEMÉLYI-SZÉKELY-TÚRY, 1941. 11. p.

³⁶ Így például mentesek voltak a törvény 99. szakasza alapján az igénybevétel alól azok a lovak, amelyek a bányákban föld alatt dolgoztak, a hadigondozottak megélhetéséhez szükséges állatok és járművek, a honvédelmi miniszter forgalmi engedélyével ellátott járművek.

³⁷ A honvédelmi törvény mellett tartalmazott ilyen jellegű rendelkezéseket az 1931. évi III. törvénycikk *a honvédség, vámőrség, folyamőrség és csendőrség kötelékében szolgálatot teljesített legénységi állományú egyéneknek a köz-és magán szolgálatban alkalmazásáról*; 1933. évi VII. törvénycikk *a hadirokkantak és más hadigondozottak ellátásáról*, és 1938. évi IV. törvénycikk *az 1914-1918. évi világháború tűzharcosai érdemeinek elismeréséről* is.

³⁸ BODA Gyula-VINCENZI Gusztáv: *A Jogi Hírlap Döntvénytára*. 1939. IX. 1. – 1942. IX. 1. Magánjog. V. Jogi Hírlap Kiadó, Budapest, 1942. 56. p.

kérdéseire vonatkozóan. A honvédelmi törvény és végrehajtási rendelete felhatalmazást biztosított az iparügyi miniszternek a munkabérek és a munkaviszony tartalmának a szabályozására a honvédelem érdekében. A honvédelmi törvény tehát már a háborúra készülődés jegyében vezetett be korlátozó –azonban ekkor még nem diszkriminatív jelleggel– rendelkezéseket, amelyekkel szűkítette az állampolgárok számára az „állammentes” jog területét.

A tanulmány második részében a teljesség igénye nélkül néhány kúriai döntés példáján keresztül vázolom, hogy a legfelsőbb bírói fórum milyen állásfoglalásokat hozott a kötelmi szabályok megváltozásával összefüggésben.

Példák bírósági döntésekre a kötelmi jog köréből

A jogszabályok értelmezésével kapcsolatban a bíróságoknak, elsősorban a Kúriának jutott jelentős szerep. Hogyan értelmezte a Kúria a gazdasági lehetetlenülés fogalmát, a zsidótörvényekkel összefüggő szerződéseket? Ahogy arra a kor jogásza, Vincenti Gusztáv is utalt 1942-ben: a szerződés tartalmának a megállapításában a felek szerződési szabadsága érvényesült általános szabályként, amelyet a Kúria több döntésében is megerősített, azonban ez a szabadság nem volt korlátlan.³⁹

A Kúria feladata volt értelmezni a gazdasági okokból történő lehetetlenülés eseteit. Ingatlanra vonatkozó opció kérdésében a legfelsőbb bírói fórum döntvényében rögzítette, hogy a szolgáltatás a kötelezettre azáltal tekinthető lehetetlenné válnak, hogy a gazdasági viszonyokban bekövetkező változások, így a pénz vásárlóképeségének a csökkenése az egyik szerződő fél előnyére, és a másik fél hátrányára előre nem volt látható és nem is láthatott nagymértékű és aránytalan eltolódásokat idézett elő.⁴⁰ A korszak kezdetén, egy 1920-ban keletkezett döntésében a Kúria kimondta továbbá azt is, hogy „...rendes jogállapot mellett közönséges erő kifejtést igényelt kötelezettség vállalásának terjedelme rendkívüli idők okozta viszonyokra ki nem terjeszthető.”⁴¹ Csehszlovák háztelekkel kapcsolatos perben a bíróság úgy foglalt állást 1939-ben, hogy az idegen uralom ideje alatt kötött adásvételi szerződés katonai jóváhagyásának megtagadása esetén a vételárat pengőben kell visszafizetni. Kimondta azt is, hogy az a körülmény, hogy a telkek ára 50 százalékkal esett vissza, nem minősül gazdasági lehetetlenülésnek.⁴²

A jog szempontjából is „különleges” helyzetet teremtett a munkaszolgálat. Számos vitás jogi kérdésre adott lehetőséget nemcsak a munkajog körében, hanem találunk jogeseteket a kötelmi jog területén is. A Közigazgatási Bíróság 1943-ban a munkaszolgálatot katonai szolgálatként értelmezte, amely a konkrét esetben azzal a következménnyel járt, hogy a munkaszolgálatos személyt mentesítette a jövedelemfizetési kötelezettsége alól.⁴³ Konkrét ügyben a felperes háztulajdonos az alperes lakó ellen indított felmondás érvényesítése iránti pert, mert az alperes tartozott az 1940 szeptemberi lakbérrel. Az alperes azzal védekezett, hogy a lakbérfizetési időben⁴⁴ munkaszolgálatot teljesített, és azért nem tudta az esedékes bérleti díjat megfizetni a hónap végéig, mert a sorra megjelenő rendeletek rá is vonatkoztak. A törvényszék mint fellebbviteli bíróság az első bíróság végítéletét megváltoztatta, és a keresetet elutasította. A

³⁹ SZLADITS, 1942. 559. p.

⁴⁰ GYÖRGY Ernő: *A válságjog kialakulása*. „A Polgári Jog” Könyvtára. 18. füzet. Budapest, 1933. 34. p.

⁴¹ A Kúria P. VI. 4283/1920. számú ítélete. GYÖRGY, 1933. 37. p.

⁴² VADÁSZ Vilmos: *Tételes magánjogunk 1942-1944*. Hámori Könyvkiadó és könyvterjesztő vállalat, Budapest, 1944. 103. p.

⁴³ Nathaniel KATZBURG: *Zsidópolitika Magyarországon 1919-1943*. Budapest, Bábel Kiadó, 2002. 185-186. pp.

⁴⁴ 1940. szeptember 1-13. közötti időszak.

törvényszék indokolása szerint a bérlő a katonai szolgálat megszűnése után – a katonai szolgálat alatt keletkezett bértartozása miatt – csak akkor esett késelelembe, amikor a leszerelést követő első bérfizetési időszakra eső bért pontosan megfizette, ugyanakkor a katonai szolgálata alatt keletkezett bérhátralékára megfelelő törlesztést nem kezdett, vagy – amennyiben a felek személyi és vagyoni viszonyaira tekintettel méltányosnak mutatkozik – a törlesztés megkezdésére megfelelő halasztást nem kért. Az említett körülmények igazolása módjában állt a bérlőnek a vele szemben kezdeményezett felmondás érvényességének megállapítása iránti perben.

A kifejtettekre tekintettel az alperes a leszerelését követő, vagyis 1940. október hónapra eső időre járó folyó bér esedékessége – 1940. október 5.- előtt a katonai szolgálata alatt keletkezett bértartozása tekintetében bérfizetési késelelembe nem esett. Az említett időpontot megelőzően megindított perbeli rendkívüli felmondás tehát érvénytelen volt.⁴⁵ Azt a körülményt, hogy az alperes az 1940. október havára esedékes folyó bért sem fizette meg, és ezen időpontig a katonai szolgálata alatt keletkezett bértartozására sem törlesztett, sem haladékot nem kért, jelen felmondási perben a bíróság nem vette figyelembe, mert a felmondás érvényességének vizsgálatánál egyedül a felmondáskori állapot vehető figyelembe.⁴⁶ Míg ebben az ügyben az elsőfokú bíróság a felperes keresetének helyt adott, addig a törvényszék azt elutasította és a jogszabályokra hivatkozással megvédte a munkaszolgálatost, aki tehát törvényi kötelezettségeinek teljesítése miatt nem tudott eleget tenni lakbérfizetési kötelezettségének, ezért azonban a bérleti szerződés felmondására a törvényszék szerint nem volt lehetőség.

A zsidótörvény által előidézett gazdasági helyzet, mint gazdasági lehetetlenülés jelentette az alperes védekezésének alapját egy 1939-ben zajló perben. A felperes gyógyszertárát az alperes 42000 pengőért vette meg. A vételárból 20000 pengőt az alperes az adásvételi szerződés megkötésekor kifizetett, a fennmaradó összeget pedig a szerződés szerint 1935. november 1. napjáig kellett teljesítenie. Ezt azonban az alperes nem tette meg, így a felperes a vételárhátralékért pert indított ellene. Az alperes tehát védekezésében a gazdasági ellehetetlenülésre hivatkozott, amely a zsidótörvények folytán következett be. Úgy érvelt, hogy ezeknek a jogszabályoknak a korlátozó rendelkezései miatt lényegesen csökkent a gyógyszertár forgalmi értéke, és így a teljes vételár kifizetése rá nézve aránytalan veszteséget jelentett volna. A Kúria ezeket az érveket nem fogadta el, mert álláspontja szerint a vételárat még évekkel a zsidótörvények hatályba lépése előtt ki kellett volna fizetnie az alperesnek, tehát azok nem befolyásolhatták a kifizetést.⁴⁷

Színházbérleti szerződéssel kapcsolatos perben az alperes zsidónak minősülő személy volt, míg felperesi pozícióban a székesfőváros szerepelt. Az alperes bérelt egy színházépületet a felperestől. A bérleti szerződést a felek a második zsidótörvény rendelkezései miatt úgy módosították, hogy az alperes teljes szavatosságának fenntartása mellett társat helyeztek mellé, aki azonban a fizetési kötelezettségének nem tett eleget. A felperes az alperessel szembeni jogviszony felbontása iránt keresetet nyújtott be a bírósághoz. A Kúria a felperesnek igazat adó döntésében a második zsidótörvény rendelkezéseit értelmezte. Kimondta, hogy a jogszabálynak a színművészeti kamarára vonatkozó rendelkezései nem korlátozást, hanem teljes kirekesztést valósítottak meg. Ennek alapján a felperesnek azon az alapon is joga lett volna felbontani az alperessel kötött szerződés, hogy utóbbi nem kaphatott hatósági engedélyt az előadások üzletszerű tartására. A bíróság döntését érdekes módon azzal támasztotta alá, hogy az alperest is megillette

⁴⁵ 1940. szeptember 28.

⁴⁶ A Budapesti Törvényszék. 8784/1940. számú ítélete. ifj. NAGY Béla: *A zsidótörvény egyes kérdéseinek bírói gyakorlata*, Feldmann-féle Könyvkereskedés, Budapest, 1942. 77-78. p.

⁴⁷ A Kúria IV. 5424/1939. számú ítélete. In: *Jogi Hírlap*. XIV. évfolyam. 1939. 62. p.

a szerződés felmondási joga a felperes hozzájárulásától függetlenül, így tehát nem fogadta el az alperes védekezését. Ebben a perben tehát több kérdésben is állást foglalt a Kúria. Egyrészt elismerte a második zsidótörvény teljes kirekesztést célzó rendelkezéseit, másrészt viszont nem fogadta el a jogszabály által teremtett helyzetet védekezésként.⁴⁸

Záró gondolatok

A tanulmányban ismertetett kötelmi jogi szabályokat áttekintve elmondható, hogy elsősorban a gazdasági válság, majd a háború hatására a szerződési szabadság elvébe való szigorúbb állami beavatkozás, az egyéni szabadság szűkülése vált jellemzővé.⁴⁹ A vizsgált jogszabályok alapján rögzíthető az is, hogy az állam többféle eszközt vett igénybe a szerződési szabadság, a pacta sunt servanda és a felek egyenlősége elvének korlátozására. Ahogy láttuk, bővítette a jogalkotó a szerződéskötési kényszer körét, egyre nagyobb számban voltak jelen a kényszerítő tartalmú szerződések, a szerződéskötési tilalmak és a szerződés utólagos módosításának lehetősége az adásvételi szerződések tekintetében is.⁵⁰ Meghatározott jogügyletek, alapvetően egyes adásvételi szerződések létrejöttéhez kapcsolódtak tehát az engedélyhez kötések és az utólagos jóváhagyások, mert itt arról volt szó, hogy a felek a tartalmat szabadon állapíthatták ugyan meg, azonban a szerződés érvényes létrejöttéhez szükség volt valamely hatóság engedélyére, esetleg hozzájárulására (így például gazdasági albizottság, telekkönyvi hatóság, gazdasági felügyelőség, katonai hatóság), vagy utólagos jóváhagyására. A zsidótörvényekben a szerzőképességet is korlátozta és átengedésre kötelezést is előírt a jogalkotó. Mindezek mellett számos esetben írt elő jogszabály szerződéskötési kényszert, amellyel tovább szűkítette a jogalkotó a szerződést kötő felek szabadságát ebben a tekintetben. A szerződési szabadság korlátozása azonban nem minden esetben értelmezhető az egyéni szabadság szűküléseként, mert például a munkaviszony egyes szabályai a gyengébb gazdasági pozícióban lévő szerződő felet, tehát a munkavállalót védték a gazdasági erőfölényben lévő munkaadóval szemben. A honvédelmi törvény „segítségével” a jogalkotó tovább szűkítette az állampolgárok számára az „állammentes jog” területét. A változások a legfelsőbb bírói fórum, a Kúria számára is számos tisztázandó problémát vetettek fel. Meghatározandó fogalom lett a gazdasági lehetetlenülés az adásvételi és egyéb szerződések tekintetében, illetve a zsidótörvények által előidézett gazdasági helyzetek megítélése is fontossá vált. A szűkítő/korlátozó rendelkezések jelentős része összességében az adásvételi szerződéseket érintette jelentős mértékben. Egyetérthetünk a korszak jogásza, König Endre megfogalmazásával, aki szerint a jogszabályok, elsősorban a zsidótörvények és a honvédelmi törvény hatására a pacta sunt servanda [és így a szerződési szabadság – L.V.] hosszú idő óta fennálló tétele (sok tekintetben) „illúzióvá vált” a vizsgált korszakban.⁵¹

⁴⁸ A Kúria VI. 60/1942. számú ítélete. *Jogi Hírlap*. XVI. évfolyam 3. szám. 138. p.

⁴⁹ PÓLAY Elemér: *A német nemzeti szocialista jogfelfogás és a római jog*. Ludvig István Könyvnyomdája, Miskolc, 1939. 69. p.

⁵⁰ BALÁS P.-HELLER-SZEMÉLYI-SZÉKELY-TÚRY, 1941. 10. p.

⁵¹ *Tanulmányok a Horthy-korszak államáról és jogáról*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1958. 33. p.

Irodalomjegyzék

1. BALÁS P. Elemér-HELLER Erik-SZEMÉLYI Kálmán-SZÉKELY István-TÚRY Sándor Kornél: *A magyar jog fejlődése a Trianont követő húsz év alatt*. A Kolozsvári M. Kir. Ferenc József Tudomány-Egyetem Jog-és Államtudományi Karának Kiadványai. Kolozsvár, 1941.
2. BODA Gyula-VINCENTI Gusztáv: *A Jogi Hírlap Döntvénytára*. 1939. IX. 1. – 1942. IX. 1. Magánjog. V. Jogi Hírlap Kiadó, Budapest, 1942.
3. CSIZMADIA Andor-KOVÁCS Kálmán-ASZTALOS László: *Magyar állam-és jogtörténet*. Nemzeti Tankönyvkiadó, Budapest, 1998.
4. ifj. NAGY Béla: *A zsidótörvény egyes kérdéseinek bírói gyakorlata*, Feldmann-féle Könyvkereskedés, Budapest, 1942.
5. *Jogi Hírlap*. XIV. évfolyam. 1939.
6. *Jogtudományi Közlöny*, 1928. 3. szám.
7. LEHOTAY Veronika: *A jogszűkítés útján. A Horthy-korszak szabadságjog-megvonó intézkedéseinek jogtörténeti aspektusai*. Miskolc, Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Levéltár, Miskolc, 2020.
8. Nathaniel KATZBURG: *Zsidópolitika Magyarországon 1919-1943*. Budapest, Bábel Kiadó, 2002.
9. *Országos Törvénytár, Corpus juris*. M. kir. Belügyminisztérium, Budapest, 1920.; 1931.; 1933.; 1937.; 1938.; 1939.; 1940.; 1942.
10. PÓLAY Elemér: *A német nemzeti szocialista jogfelfogás és a római jog*. Ludvig István Könyvnyomdája, Miskolc, 1939.
11. STIASZNY József: *A mindennapi élet jogi problémái*. Budapest, 1939.
12. *Tanulmányok a Horthy-korszak államáról és jogáról*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1958.

Jogszabályjegyzék

1. 1400/1932. számú ME rendelet *a mezőgazdasági haszonbérletekről*.
2. 1920. évi XXXVI. törvénycikk *a földbirtok helyesebb megoszlását szabályozó rendelkezésekről*.
3. 1931. évi III. törvénycikk *a honvédség, vámőrség, folyamőrség és csendőrség kötelékében szolgálatot teljesített legénységi állományú egyéneknek a köz-és magánszolgálatban alkalmazásáról*.
4. 1933. évi VII. törvénycikk *a hadirokkantak és más hadigondozottak ellátásáról*.
5. 1937. évi IV. törvénycikk *az ügyvédi rendtartás tárgyában*.
6. 1937. évi XXI. törvénycikk *a munkaviszony egyes kérdéseinek szabályozásáról*.
7. 1938. évi IV. törvénycikk *az 1914-1918. évi világháború tűzharcosai érdemeinek elismeréséről*.
8. 1939. évi IV. törvénycikk *a zsidók közéleti és gazdasági térfoglalásának a korlátozásáról*.
9. 1940. évi XV. törvénycikk *a legkisebb gazdasági munkabérek megállapításáról*.
10. 1942. évi XV. törvénycikk *a zsidók mező-és erdőgazdasági ingatlanairól*.
11. 3630/1943. számú ME rendelet *az iparban (kereskedelemben), valamint a bányászatban és a kohászatban a munkabérek újabb szabályozása tárgyában*.
12. 3640/1943. számú ME rendelet *egyed magánalkalmazottak fizetésének újabb szabályozása tárgyában*.
13. 550/1940. számú ME rendelet *a lakások és egyéb helyiségek bérletére vonatkozó egyes kérdések szabályozásáról*.

MÉLYPATAKI GÁBOR* - TÓTH HILDA:*RIGHT TO STRIKE IN CIVIL SERVICE – COLLISIONS BETWEEN NATIONAL AND INTERNATIONAL LAW IN THE MIRROR OF THE GERMAN AND HUNGARIAN LAW***

SZTRÁJKJOG A KÖZSZOLGÁLATBAN - A NEMZETI ÉS A NEMZETKÖZI JOG ÜTKÖZÉSE A NÉMET ÉS A MAGYAR JOG TÜKRÉBEN

Strike is a fundamental right. Every employee has right to strike according to the national constitutions. International treaties and treaties grant this right. Most international contracts speak about the implicit form of strike. Strike is implied by the documents of ILO (International Labour Organization) and the Council of Europe in the right to collective bargaining and assembly. However, the right to strike is not applied equally in different segments of the labour market. In my study, We examine the possibilities for civil servants in the civil service. My research is inspired by the recent highly publicised decision of the German Constitutional Court. For this reason we used a comparative law analysis to examine German and Hungarian rules in the light of international and EU law.

Key words: right to strike, labour law, labour relations, civil servants, civil service law

A sztrájk alapvető jog. A nemzeti alkotmány értelmében minden munkavállalónak joga van a sztrájkhoz. A nemzetközi kártyák és szerződések is biztosítják ezt a jogot. A legtöbb nemzetközi szerződés a sztrájk hallgatóságos formájáról szól. Az ILO (Nemzetközi Munkaügyi Szervezet) és az Európa Tanács dokumentumai a kollektív tárgyalásokhoz és a gyülekezéshez való jogban implikálják a sztrájkot. A sztrájkjog azonban nem egyformán érvényesül a munkaerőpiac különböző szegmenseiben. Tanulmányunkban a köztisztviselők lehetőségeit vizsgálom a közzszolgálatban. Kutatásomat a német alkotmánybíróóság nemrégiben hozott, nagy nyilvánosságot kapott döntése inspirálta. Ezért jogösszehasonlító elemzéssel vizsgáltam a német és a magyar szabályokat a nemzetközi és az uniós jog tükrében.

Kulcsszavak: sztrájkjog, munkajog, munkaügyi kapcsolatok, köztisztviselők, közzszolgálati jog.

1. Introduction

The national and international rules give the complex picture of strike. This complexity generates more other questions. We cannot analyse all these topics. We would like to scan the personal scope of the right to strike. The international documents and national acts grant this right for the employees. Who is the employee? Does every employee have this right equally? Who can strike? It is important to make a difference between employees and civil servants. Where is the civil servant's place? It depends on the national rules. Civil servants have similar individual and collective rights in some countries. Strike is included in collective rights (labour relations). In these countries the aspects of New Public Management (hereinafter: NPM), and/or the Common Law prevail. Civil servants have different status in some other countries. In these countries special

* **DR. MÉLYPATAKI GÁBOR,**

PhD, Assistant Professor ,
University of Miskolc, Faculty of Law,
Department of Labour and Agricultural Law,
Miskolc-Egyetemváros,
email:gabor.melypataki@uni-miskolc.hu

** **DR. TÓTH HILDA**

PhD, Associate Professor,
University of Miskolc,
Faculty of Law,
Department of Labour and Agricultural Law,
Miskolc-Egyetemváros,
email: hilda.toth@uni-miskolc.hu

Acts and rules are valid. These countries belong to the German model. Labour relations of the civil servants are limited or not.¹

The special area of the labour relation is the right to strike. Is it free or not? How can strike be organized? How is it influenced by the connection between the state and the civil servants? Does strike break through the loyalty of the civil servants? This question has one more important focus in this topic. The newest decision of the German Constitutional Court² was based on the loyalty and the special status of civil servants. According to the German Constitutional Court the right to strike is forbidden for civil servants, and this is legitimate and consistent with international law. Does this decision really fit into the trends of international law? This decision speaks about complete ban in the strike of civil servants. We have to place this decision in the context of the case law of the European Court of the Human Rights (hereinafter: ECHR). We have to compare the German practice with the edification of the case of the *Demir and Baykara v Turkey* and the case of the *Enerji Yapi-Yol Sen v Turkey*. These decisions interpret the right to strike in other ways. In these cases, ECHR recognizes the general right to strike of civil servants. This admits the limitation by the international law, but not the complete ban. How can we solve this collision? We would like to analyse this question in furthermore in a discussion paper.

2. How the right to strike is influenced by the status of the employees?

In international contracts and national legal rules, the right to strike is defined as a fundamental right of the employees. Two questions come up from this axiom. The first question is: Who is the employee? Are civil servants employees? The second question: What is the nature of this fundamental right?³ Where does it come from, and where is it going?

Who is the employee?⁴ It is a very complex question. The employee is a person, who works in the framework of a labour contract and gets salary. The employee depends on the employer. This dependence has more levels. The employee depends on the employer personally and economically as well.⁵ These connections are usually planned for a longer period. The partners have to inform each other, and they have to solve these problems in a constructive way. The partners can solve their problems peacefully or with some pressure. This pressure can mean strike and lock out. Strike is the right of the employees, lock out is the right of the employers. Employees make their tasks in the framework of labour law and can break through the dependence. Currently labour law belongs to the law of the private sector.⁶ This definition of employees is applied in the private sector and labour market. The employee is a vulnerable person according to the character of the labour law. The employers have more powerful role in this relationship. The employees can equalize this asymmetric, if they exercise their collective rights. One part of the collective rights is the labour relation law. Strike is a very important tool in the framework of labour relation law, if the employees would exercise their will and right. Strike is an indirect fundamental right of the employees. The trade unions organise these movements, but they will protect the interests of employees. Employees can choose between active and passive engagement. The goal of strike is

¹ Tamás PRUGBERGER - Róbert ROMÁN: Labour Law Protection of Executive Employees in Hungary and Western Europe. *European Integration Studies* 2021/2, 83-91.

² BVerfG, Judgment of the Second Senate of 12 June 2018 - 2 BvR 1738/12 -, paras. 1-191, Full text of the decision, in: https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2018/06/rs20180612_2bvr173812.html, (2018. 07. 14.)

³ BAGDI Katalin: A sztrájkhoz való jog az emberi jogok európai Bíróságának gyakorlatában. *Pro Futuro* 2016/1, 115
⁴This question has many scope: for example: Bernadett Szekeres: Rechtsfolgen der Arbeitnehmerähnlichkeit in Deutschland. In: *Doktoranduszok Fóruma: Állam- és Jogtudományi Kar Szekciókiadványa*, (hg. Miklós Szabó), Miskolci Egyetem, 2017, 323-326.

⁵ Felicia ROSIROU: The changing concept of subordination. in: *Recent Developments In Labour Law*, (szerk. György Kiss, Akadémiai Kiadó, Budapest, 2013, 1-31.

⁶ Nóra JAKAB: Systematic thinking about employee status. *Lex et Scientia* 2018/2, 56-68

usually to make the position of the employees to be better in the society. Employees can achieve their goals with the help of labour relations included strike. The freedom of strike is connected to the definition of the employee. This connection is a permanent result of the changing of roles in the labour market.

In our opinion the collision of the rules of the right to strike is based on the definition of employees. The contents of this definition are different in every country, and in the EU law as well. In EU law the definition of the employee is interpreted more widely. This interpretation builds on the ILO conventions. The most important conventions are No. 87., No. 151. and No. 154. These conventions define the category of employees as a non-sectorial definition. Civil servants are employees in this interpretation, and they have the same rights as the employees of the private sector. The right to strike of civil servants is admitted by the conventions in general, but not for all. The conventions give some possibilities to create special rules for some categories of civil servants. The states interpret this possibility differently. So, the use of the definition of the employee is also different that makes Europe more colourful.

Civil servants have a special status in the German law. *The Committee recalls that it has been requesting for a number of years the adoption of measures to recognize the right of public servants who are not exercising authority in the name of the State to have recourse to strike action. In its previous observation, the Committee had noted with interest a ruling handed down by the Federal Administrative Court on 27 February 2014 holding that, given that the constitutional strike ban depends on the status group and is valid for all civil servants (Beamte) irrespective of their duties and responsibilities, there is a collision with the European Convention on Human Rights in the case of civil servants (Beamte) who are not active in genuinely sovereign domains (hoheitliche Befugnisse), for instance teachers in public schools, and this collision should be solved by the federal legislator; and that, in the case of civil servants (Beamte) who exercise sovereign authority, there is no collision with the European Convention on Human Rights and thus no need for action.*⁷

In the German model the main difference between employees and civil servants is the level of loyalty. In the civil service relationship the employer is the state. The action of civil servants is not work, but service. The interests of the state and the citizens are higher, than the interests of civil servants as employees. In our opinion this is a rigorous solution and it limits the rights of the civil servants. On the one hand, this group has more privileges, but on the other hand, they are just secondary employees in many areas of labour law. Is the deficit of the rights balanced by the privileges? Is loyalty really broken by strike? We do not think so. The goals of strike are different. Loyalty is based on the public law connection between employers and civil servants, but it is just one point in this relationship. Employers and civil servants connect in more points. Strike is only one point by the labour relation. The labour relation symbolizes one way of resistance opposite of the employer, in this case opposite of the state. The German law cannot and will not separate the role of employer and the role of state. This affects to the rights of civil servants.

Strike is banned by the German rules. In this paper we would like to analyse the Hungarian law as well. We would like to show the three different versions parallelly. There is a big difference between the German and Hungarian model. The Hungarian law limits the right to strike of the civil servants, but it is not forbidden. Loyalty is also very important in the Hungarian legal system. The Hungarian law connects to the German mentality closely, but the rules are not so “radical”. The Hungarian Strike Act orders this question out of law. The state and the trade unions can make a contract. This contract contains details from 1994. The Hungarian civil service law has a labour law basis. The Hungarian Strike Act realises another form of collision with the EU and international law. Civil service law is separated from labour law in political sense, because of professional reasons. The state can limit the rights of strike with administrative tools. This contract

⁷ Observation (CEACR) - adopted 2017, published 107th ILC session (2018), in: https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:13100:0::NO:13100:P13100_COMMENT_ID:3343814,

has not been really placed in the hierarchy of the Hungarian legal system.⁸ The question of the application of restrictions is of course also linked to the fundamental nature of the right to strike.⁹ Civil servants are employees representing the State, whose duty is to provide for the public good and public needs. In this case, the need to serve the needs of the majority is often stronger than the possibility of individual or group enforcement.

The goals of this paper are to show the basis of the differences between the national and the international definitions of strike through the analysis of civil service law. In our opinion the key is the definition of loyalty and the role of the state. The state has to reinterpret its own role in the labour market. The core of collision originates from the perception of the state. The state is a Janus-face actor in the legal system. It is a sole player with double identities, because it has a big role in the area of public law and in the area of private law at the same time. Not just the role of the state is double-sided, but the actions of the state as well. The state personalizes public authorities like legislation, law enforcement and judgement. It is a pseudo person in daily economy who has built the frameworks. This attitude influenced the exercise of the right to strike in the civil service. In this case, civil service is not just the administration, but the state-owned companies as well. In our paper we would like to analyse that the role of the state and the right to strike are connected. The main questions have been shown previously. We would like to analyse the details of the decision of the German Constitutional Court more precisely, and the special strike contract in the Hungarian law in the mirror of the international rules. We will try to find a solution of the collision, but it is not just a legal question. If we find a solution *de iure*, probably it will not be a *de facto* solution.

3. The German Rules – The collision from public law perspective

The basis of the German civil service law is the Weberian model. The German legislator transformed this idea to the language of the public law. It has founded the carrier model. The legislator has built a strong basis for this service. The main principle is regulated in the German Basic Law (Grund Gesetz hereinafter: GG.). The 33§ of GG. includes a special definition: “*the permanent civil service*” (*Berufsbeamtentums*). This definition means a special relation between the civil servants and the state. This relation is a public law relation, a constitutional obligation and law. The civil servants have the right to freedom of association in the GG 9.§. they can promote the improvement of their working conditions. The tools are limited. According to the main interpretation of the GG, strike is a not applicable tool. The cause of the prohibition is the scope of loyalty.¹⁰ This prohibition is in the text implicitly. This interpretation assumes a more formal relationship of trust. The work of the civil servants is not just a work, but a special service.¹¹ The state has stucked in its authority character, and it has put an extra weight on the shoulders of the civil servants. The weight of trust and loyalty blocks the freedom of the civil servants. The civil servants can take off this weight just slowly. The changing of the social relations is not followed by the legislator and the courts.¹² The “permanent civil service” takes this point of view out of the main principle of the German civil service law. The most important principle is loyalty.

⁸ The Hungarian Constitutional Court could not repeal this contract, because this is not an element of the Hungarian source of law. The government made this contract empty. In the last years, it has changed the structure of the administration and the statuses as well. Actually, only civil servants of the municipal can start a strike.

⁹ Erdős Csaba: A strájkjog és a munkavállalók szociális jogai’, In: Alapjogi kommentár az alkotmánybíróvági gyakorlat alapján- (szerk. Csink Lórándt), Novissima, Budapest, 2021, 214-227.

¹⁰ Claudia SCHUBERT: Das Streikverbot für Beamte und das Streikrecht aus Art 11 EMRK im Konflikt. 2012/1 *AöR*, 95-96.

¹¹ Michael SACHS: Verfassungsrechtliche Determinanten der Öffentlichen Verwaltung in Deutschland. *Juridica International*, 2014/21, 59. Doi: doi.org/10.12697/JI.2014.21.05

¹² Monika BÖHM: Abschied vom Streikverbot im Beamtenrecht?. *Die Personalvertretung* 2012/5, 164 Doi: 10.37307/j.1868-7857.2012.05.03

Strike is the employees' right to resist. It is an expressive form of collective self-determination.¹³ The opposition of the civil servants do not fit in this interpretation of loyalty. The prohibition expands to the whole branch of the civil service law. This is a very important thing, because the branch of civil service law is treated by the state as a single unit. The rules have not differed to any other levels of civil service law. The prohibition of strike is general. The scope of the forbidden strike expands to all the sectors of the administration.¹⁴ The aftermath of this view has been a general limitation of the right to strike in the German civil service sector. The defensive functions of the collective labour rights cannot be interpreted in this relation. The content of this right is that the employees can fight for the better circumstances. However, the working conditions of civil servants, and particularly their salaries, are regulated by law in accordance with Article 33 (4) of the GG.¹⁵ The conditions cannot make an object of bargaining. This labour relation bases on the public law. The state makes the rules from its authority, which root in the traditions. This approach has been connected to the traditions, but how strongly can the traditions be held? The decision of the Constitutional Court highlighted the definition of the tradition, as a main element of the prohibition of strike.¹⁶

Shall we construe the civil service labour relation just in this interpretation? Is only this interpretation the correct? We do not think so. The strike ban brings on more moral philosophical questions. Are the contents of Acts always correct? Can or does the legislator want to follow the new trends and changes? Is the person of the employer a sufficient cause for the limitation of the right? The answer is more complex. The state is the employer not just in the labour relation of the civil servants, but in the relation of the public workers as well. The public work relations are labour law relations. They can organise strike. They have a collective bargain.¹⁷ This agreement is in force as a major part of public service law. According to the personal scope of the contract, the scope of the regulation applies to employees who are employed by an association (the Bund itself) or an employer who is a member of a federation providing unified public services. These employees, who provide support and auxiliary functions, are clearly employed under private law. On the one hand, the state is a public law employer in the labour relation of the civil servants, but it is a private law employer in the labour relation of the public workers. It is also debatable under German circumstances to what extent such discrimination can be justified, and the approximation of labour law and public service law is increasingly promoted.¹⁸ On the other hand, the status of the state specifies the quality of the labour relations. The functions of the state are mixed in the civil service sector, and it adheres "a type of ancient regimes", and it does not follow the new trends. We need to analyse the specific rules, if we would like to know the ground of collision.

3.1. The decision of the German Constitutional Court v international rules

Firstly, we can see the general statement of decision 2 1738/12.:

- Personal protection under Article 9 (3) of the GG also extends to civil servants. The fundamental right to freedom of association is guaranteed without reservation. However, this may be limited by the conflicting fundamental rights of third parties and other constitutional rights.
- The ban on civil servants' strikes is an independent, traditional principle of public service within the meaning of Article 33 (5) of the Basic Law.

¹³ KAJTÁR Edit: Magyar sztrájkjog a nemzetközi és az európai szabályozás fényében., PhD Thesis, Pécs, 2011, 22.

¹⁴ In the administration is including a lot of function: education, health, authority, control.

¹⁵ Schubert: op. cit. 96.

¹⁶ Thomas KLEIN: 'Beamtenstreik zwischen BVerfG und EGMR, Anmerkung zu BVerfG v. 12.06.2018 - 2 BvR 1738/12. Arbeit und Recht 2018/10, 479.

¹⁷ Axel Görg – Martin Guth, - W. Daer: *TVöD-Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst – Kommentar für die Praxis*, Bund Verlag, Frankfurt, 2007

¹⁸ József SZALMA – Tamás PRUGBERGER: 'Arbeitsvertrag und Vertragsinstitute im öffentlichem Dienst. *Pravni život casopis za pravnu teoriju prasku tematski broj Pravo I Sloboda* 1983/12, 738; Hans Peter BULL: Zukunft des Beamtentums: Zwischen Recht und Politik, Staats- und Verwaltungslehre. Die Verwaltung 2009/1, 1-26.

- The legislator regards the ban on civil servants strikes as a principle of the Public Service Act. This is closely linked to the principle of public service, the obligation of trust and the principle of regulating civil law, including the salary of the legislator.
- The provisions of the Basic Law shall be interpreted in accordance with international law. The text of the European Convention on Human Rights and the jurisprudence of the European Court of Human Rights at the level of constitutional law serve interpretation tools to define the content and scope of fundamental rights and to the constitutional principles of the Fundamental Law.
- The Contracting Parties have committed themselves in Article 46 of the ECHR to comply with the Court's final judgments. Apart from the scope of Article 46 of the ECHR, the European Court of Human Rights, in its context, must also take account of the specific circumstances of the case. The Contracting States must define and manage the findings of the fundamental values of the Convention. The guiding and controlling effect is particularly intense if the parallel cases are subject to the same legal system and are therefore subject to proceedings in the Contracting State concerned (the main decision of the Court).
- The limitations of an interpretation compatible with international law derive from the Basic Law. The possibilities of a consensual interpretation will end when it does not seem acceptable by the recognized methods of interpreting the International Convention and the interpretation of the Constitution. By the way, in the interpretation of the Fundamental Law Convention, the case law of the European Court of Human Rights should be adapted as quickly as possible to the existing dogmatically differentiated national legal system.
- The strike ban of German civil servants is in line with the principle of international law friendship of the Basic Law and is particularly compatible with the guarantees of the European Convention on Human Rights. Even in the light of the case law of the European Court of Human Rights, no conflict between German law and Article 11 of the ECHR can be established.

The start points of the analysis is the right to association. The interpretation of Article 11 of ECHR defines the right to strike. This right is not in the text of ECHR. The right to strike stands close to the right to association, but it is often not clear. The interpretation of the right to strike has a lot of uncertainty. Article 11 of the ECHR guarantees the freedom of trade union action to protect the interests of trade union members, the exercise of which must be authorized by the States, but it is up to each State to determine the means by which it is to be achieved.¹⁹ For a long time, the Court took the view that the ECHR did not guarantee the right to strike; which allowed and ensured the activity of the trade unions, but did not specify the way.²⁰ The Court overruled its former practice in the middle of 2000 years, and the right to association was started to be reinterpreted in a wider scope. The right to strike is a part of the right to association in this interpretation. Workers and their employers, or their respective organisations, have, in accordance with the Community law and national laws and practices, the right to negotiate and conclude collective agreements at the appropriate levels and, in cases of conflicts of interest, to take collective action to defend their interests, including strike action.²¹

In collective bargaining, the threat of strike action helps to equalise the bargaining power between the workers and the employer.²² The collective bargaining has got an important role by the formation of the balance. This balance function will work, if the role of the employer and the role

¹⁹ Swedish Engine Drivers' Union v Sweden, Judgment, Merits, App No 5614/72 (A/20), [1976] ECHR 2, (1979-80) 1 EHRR 617, (1978) ECC 1, IHRL 11 (ECHR 1976), 6th February 1976, European Court of Human Rights [ECHR] 36.

²⁰ Bagdi: op. cit. 120.

²¹ A. C. L. DAVIES: Perspective on Labour Law, Cambridge University Press, Cambridge (2009) 178., Doi: 10.1017/CBO9780511626968

²²Davies: op. cit. 183.

of the authority can be separated. The employees and the civil servants can prove their interests better, if they must discuss only with the employer. The civil servants cannot prove their interests with the classical institutions of the labour relations. The difficulty of this situation arises from the instable interpretation of the international labour law. The practise of the ILO has changed more. The ILO recognised that it is very important to ensure the right to the civil servants as well. This was a long procedure, and the right to strike was one of the last stations of the appreciation. The ILO ruled in the recommendations 151 and 154 about the right to labour relation of the civil servants. The rules have not been prevailed in every sector of the civil service. The recommendations get out the soldiers and police officers, and other special groups of the civil servants from the scope of this international contract. The national rules have followed this practice. States have limited the right to strike. Some states, like Germany, limited rights to labour relation in the full sector of civil servants. Not just the right to strike, but other rights are limited. The different rights of the collective labour law are treated in the same group, as in a packet, but the interpretation of the ILO is different. The practice of the right to strike does not depend on the right to collective bargaining. Goal of the strike is not just collective bargaining. The ECHR, like the German Constitutional Court, presumes a strong connection between the elements of collective labour law. Both originate from the same interpretation, but the results are contrary. The right to strike has been admitted constantly, as one part of the interpretation of the right to collective bargaining. Some most important stops are the cases of *Demir and Baykara v Turkey* and the *Eneryi Yapi-Yol Sen v Turkey*. We would like to analyse these cases in the mirror of the decision of the German Constitutional Court.

The case of *Demir and Baykara v Turkey* has changed the practise of the ECHR. The *Demir* was the leader of the civil servants' trade union, called *Tümbel Sen*. The Turkish law excludes the right of the function of the trade union, and the right to strike of the civil servants *ex tunc*.²³ This is the scope for permitted restrictions on convention rights where these can be seen to fall within the scope of Article 11(2). Here too, the court produced another rabbit from its brimming hat. True, it was easy for the Turkish government to say that the restriction on civil service unions was prescribed by law, indeed that it had a legitimate aim, but the court refused to accept that the restrictions were necessary in a democratic society for any of the purposes permitted by Article 11(2). "*These narrow findings conceal a rich seam of jurisprudence in which the ECtHR (i) repudiated its earlier decisions on the question of trade union rights, (ii) embraced collective bargaining as an essential right protected by Article 11, and in doing so (iii) introduced a body of reasoning that should apply with equal force to other forms of trade union activity.*"²⁴ The basis of the German rules is the right to association (*Koalitionfreiheit*). In such circumstances, however, the fundamental right to freedom of association cannot be limited to the protection of certain fundamental right holders from state interventions between the various options for action. It also includes the relationship between the opposing interests and the protection of state influence.²⁵ Freedom of association is also guaranteed for public service employees, regardless of whether they perform sovereign or other duties. Article 33 (4) of the Basic Law does not preclude this. It ensures the continuity of governmental functions by stipulating, as a rule, that they are exercised by civil servants, but generally their use is not prohibited for the employees. As workers are not entitled to the special rights of civil servants, they are still obliged to negotiate their working conditions at the collective bargaining level. Public employment law is lower than public service. If the State applies the possibility of employing employees on a private law basis, it is a subject to labour law, the necessary element of which is the collective assessment of interests.²⁶ Public sector workers are also entitled to strike if they act within the framework of the functional

²³ K. D EWING – John HENDY QC: The Dramatic Implications of *Demir and Baykara*. *Industrial Law Journal* 2010/1, 3-4.

²⁴ Ewing - Hendy QC: op. cit. 9.

²⁵ BVerfGE 88, 103.

²⁶ BVerfGE 88, 103.

maintenance of Article 33 (4) of the Basic Law. It also requires special legal regulation regarding the freedom of association, which is still the organization of freedom of association in the legal system.²⁷

This freedom is allowed just in the labour market in the main interpretation. The collective bargaining will not be used in the relationship of the civil service law. This prohibition roots in the public interest. All the labour law institutions are moved to the public sector from the private sector, when we would like to analyse these relationships. If we use this interpretation, the civil servants will stay with lack of real protection opposite of the employer. This part of the decision cannot be protected. If we are analysing these questions with a deductive method, we could see the main problems of the civil servants' the identity in labour law as well. They are the same situations, but the results are different. For example: It was a teachers' strike in the Schleswig-Holstein region in Germany. The teachers protested against the prolongation of their working time. This group had an effective goal. They wanted better working conditions. If the employees make strike, they would achieve better working conditions, its logical. If the civil servants make strike to achieve better working conditions, it's impossible. We think, the lack of this balance is defined by the possibilities of the civil servants. The opinion of the German Constitutional Court has opened the protection possibilities of the civil servants. They have the right to protection in the 9. § of GG. The limitation of the rights comes from the GG. The civil servants cannot make collective bargaining, because this contract comes up against the principle of the civil service. This fact is enough. The GG can lock out the possibilities of the strike, because this is against the constitutional principle.

This system is made to be inflexible. The civil servants are in a "public law trap." The focus of the public law has given many rights and goods for the civil servants, but it has fastened the civil servants. The rules of the German legal system give the chance to organise a strike in the public sector. It is ruled subjectively, and it can be limited in all cases. It can be stood parallelly with the case of *Eneryi Yapi-Yol Sen*. The court tested proportionality. The court ruled that the right to strike is not anonymous but a subject to certain restrictions. In this case, the court considered the restrictions excessively. The legislator had forbidden strike in general. The ECtHR found the scope of the rules too wide. It said, the legislator had to distinguish different types of civil servants. The Turkish state forced the ban. The possibilities of the coercion are a dangerous gun. The right to access is partly free in the civil service law in the German conditioning. This ambient do not assure "fair balance". An appropriate balance must be ensured between the fundamental rights of workers and the fundamental freedoms underpinning the internal market.²⁸ This postulate can be affected to the right to strike as well.²⁹ The historical view of the right to strike and strike shows that the concept of balance in the economic sector and the public sector is completely different. As a consequence of changes in the social composition and consequences of the workforce, industrial unions today represent very different interests than public sector organizations. Differences arise from the status of employee, or public servant, despite a compensatory income. They are the result of the situation and development of each sector, as well as membership or exclusivity of the public service.³⁰

The main basis of the collision between international labour law and German labour law is the interpretation of the balance. The employer and the employees will not be equal, but the parties will be in balance. The employer has big overweight in this relation. It has double roles: employer and legislator in the same "person". The system of the rights, privileges and liabilities is an unbalanced system. The limitation of the rights is not proportionate. The traditional public law

²⁷ Sachs: op. cit 57.

²⁸ In Case C-271/08, *European Commission v Federal Republic of Germany*

²⁹ David PEETZ: Industrial action, the right to strike, ballots and the Fair Work Act in international context. *Australian Journal of Labour Law* 2016/2, 133-153.

³⁰ Hans-Hermann HARTWICH: Streikfähigkeit als Voraussetzung für Tarifautonomie und Demokratie, *Gewerkschaftliche Monatshefte* 1987/5, 275.

view collates with the little flexible private law view. If we really acknowledge that loyalty plays a prominent role in public service relations, then we must also see that this loyalty is completely different from that of wage issues. The fact that an official is not satisfied with his salary, which he gives a voice does not mean that the loyalty he has pledged to violate is to enforce his own individual rights. Soothing the situation is a conflict between the public and individual interests, in which the enforcement of private interests must also be allowed, but in such a way as not to jeopardize the public interest. Therefore, in my opinion, a public service strike can be allowed with appropriate restrictions. New Public Management tools and "post-bureaucratic" solutions need to be combined with the old bureaucratic approach to develop and implement a non-bureaucratic form of an effective hybrid. Traditional functional guidelines remain with the new forms of networked coordination. This new organizational approach will also influence the evaluation of legal relationships over time.³¹

4. The Hungarian rules – Outsourcing from the Labour law?

The 3§ (2) paragraph of the Hungarian Strike Act says: “There is no place for strike in case of judicial authorities, Hungarian Defence Forces, security and police authorities and the civilian national security services. In case of state administrative bodies, the right to strike can be exercised following particular rules fixed in the agreement between the Government and certain trade unions, but professionals working for the National Tax and Customs Administration are not entitled to exercise the right to strike.”

This means two things. The first one is that the ratio of other collective interests enforcing actions - such as demonstrations, open letters, and signature collections - is higher in these sectors. The other one is that the limitation of strike rules refers to only the narrowly defined civil service and public service. But there are several personal groups in the narrowly defined civil service who can strike besides some certain rules. Employers working for companies providing public services may belong to them. In this case, providing “just sufficient” services is the only important obstacle of strike. “Just sufficient service” is not a convertible number, but it should be defined by each service type differently. Public services are usually provided by companies responsible for the public service of work. Some of these companies are owned by the state or a municipal council in majority or completely. In this case employees working for employers in public ownership belong to the range of civil servants taken in a wider sense. Another significant type of public services is provided by civil servants. The common features of employees working for employers in public ownership and civil servants are that mostly the state is their employer and a service is typically provided for a third person. Since this mostly means providing public services, a defined level of these services should also be provided in the case of strike.³² The two kinds of interpretations of civil service having been explained meet at this point. One interpretation is the limitation of the right of functionalists related to the state; the other is assuring continuous satisfaction of public necessities. Personal limitation just originates from that the continuous supply of public necessities should be provided on a certain level. This is such a personal limitation which is defined indirectly against the employees of public service companies. This limitation makes them similar with civil servants and public servants from the aspect of employment. So, from the point of view of the right to strike, they become a part of wider range civil service.

³¹ Tom ENTWISTLE – Michael MARINETTO – Rachel ASHWOTH: Introduction: New Labour, the new public management and changing forms of human resource management! *The International Journal of Human Resource Management* 2007/9, 1571., Doi: 10.1080/09585190701570502

³² Nóra JAKAB – Tamás PRUGBERGER: Arbeitnehmerrechtsschutz bei den Unternehmens-, Betriebs-, und Betriebsabteilungsüberganges und damit zusammenhängende Arbeitgeberrechtsnachfolgerung? In: *Az európai munkajog vázéata/Abriss des EuropäischenArbeitsrechts* (hg. Nóra Jakab - Tamás Prugberger - Márton Leo Zaccaria,) Lícium-Art, 2016, 243-256.

4.1. How can the civil servants strike in Hungary?

The limitation and prohibition of strike is not a new thing in Hungary. The possibilities are deducted from the ILO documents and from other European social multipartite contracts. There are some countries, where the rules are flexible. In practise, the other parts of the civil service law are different. Civil service law is fragmented. One part of civil servants works in hospitals, schools, and the social sector. There is a type of special civil servants: public servants. They show the provider face of the state. They have the similar rights as the civil servants, but the Hungarian Labour Law Act influences their labour relations. This category is similar to the “Angestellte” in the German Law. This category of the employees is just similar, but many jobs from this sector belong to the civil servants’ work in Germany. The practise of the right to strike depends on the personal scope.

Type of labour relations	Employees of the firm of the State own	Public servants	Civil servants	Police	Soldiers
Basis of the Law	Strike Act	Strike Act	Strike Act and the special contract from the right to strike	Strike Act.	Strike Act
Is there right to strike?	Yes, but it is served “Just sufficient service”	Yes, but it is served “Just sufficient service”	The personal scope from the special contract of the strike.	No	No

Figure 1: The legal basis of the right to strike in the Hungarian Civil Service Law

Civil servants can only strike in a way and to the extent that is allowed by an agreement between the Government and the trade unions. However, this fact raises questions, particularly in the view of the fact that, due to legislative changes, a very small proportion of officials are civil servants. In the last 10 years there were more civil service reforms, and every event has changed the structure and the personal scope in this sector. The changing of the personal scope influences the content of the labour relations. In this paper we use the name of civil servants in a general definition in a wider interpretation, but nowadays a narrower interpretation is also used. The arrangement uses the earlier definitions, it does not follow the changings. From 1 January 2019 government servants and (municipal) civil servants can be differed. The strike arrangement is a very special method to rule the right to strike. The content of the labour relation in the civil service law will get more public lawful character, but from the aspect of strike we can speak about a special contract.

4.2. The nature of the strike arrangement – How can it be?

The international labour law does not talk about which form should regulate the right to strike. In the Hungarian legal system, the Strike Act is a one-page Act. The content of this Act is limited, and many questions get answers from other documents. This Act was born in the end of the ’80s, before the regime changing. The terminology does not fit in the definition of the modern labour law. It is not so informative. In Hungary it had a labour law character for the civil servants. Many

institutions root in the labour law.³³ The Strike Act empowers the partners, that make a contract with the details. The first question comes from this. Is this contract the source of the strike law or not? In the Legislation Act, this type of declaration is not a source of law. The Hungarian Constitutional Court analysed this question.³⁴ One of the biggest questions is whether the state is entitled to enter into an agreement that is otherwise governed by law? If you are qualified for such an agreement, what kind of binding force do you have? In any event, the general decision of the Hungarian Constitutional Court did not concern the strike agreement between the Government and the trade unions concerned. According to the decision, the right to strike is a type of fundamental right that can be restricted or permitted in this form. Some judges have the similar opinion to this decision. In a concur opinion by András BRAGYOVA, the requirement of “statutory limitation” requires that all conditions for the exercise of the right to strike should be included in the law, and therefore do not allow the level of regulation to be lowered. According to László KISS, the right to strike can be exercised in several respects in violation of the special rules laid down in the agreement between the Government and the trade unions concerned. This regulation does not provide enough guarantee for the effective exercise of the right to strike, as it does not give any substantive consideration to the “special rules” under which a strike is considered to be lawful. The lack of guarantees of legal practice is also indicated by the fact that, according to the rule at issue and the available court practice, it is unclear whether this “agreement” can be enforced before the ordinary courts. In a separate opinion, László KISS explains that the Government has no competence to conclude an agreement under the Act, it does not have the legitimacy of the Fundamental Law. There is no basic rule of law that authorizes the Government to “outsource” the constitutional guarantee system for the exercise of the right to strike together with public interest organizations. This argument is reinforced by the fact that the municipality is separated from the state administration. There is no basic law that authorizes the Government to organize its event with a constitutional guarantee system for exercising the right to strike with public interest organizations. The strike law agreement in the public service is not a law and the Constitutional Court cannot destroy it, but it is not a collective agreement as the parties cannot sign in as a social partner. All of this lead to the question why the courts still apply it? Or why do the parties insist to it? Why are the trade unions accept this arrangement? Why will this contract not be broken?

The keywords are safety and stability. The trade unions do not get guarantee for that the state will make a new contract. They think they have chance only if they support this strange “status quo.” This arrangement is not an Act, but it has more power in some situations. The legitimacy of strike always depends on that the trade union followed or not the rules of this arrangement. It is a legal non-sense. If the trade unions are to strike legitimately, they must comply with the agreement which makes it almost impossible. The question that arises is why the trade unions tolerate these strict regulations? There are simple political reasons for this. Trade unions do not see a guarantee that if they cancel the agreement, it will be replaced. It is not in the Government's interest to make a quick decision on the issue that undermines its own decision-making competence. Furthermore, the Government has no interest in public service employees being active in labour relations. The general opinion of the trade unions is that they are still pleased with the existence of some tangible legislation which, at some levels, obliges the state. It is better than nothing.

We can ask, how does the Hungarian practise collate with the international level? In Hungary strike is possible. The main problem is the lack of fair balance. If Germany is an endpoint of a scale, Hungary will be on the other end. In this system we talk about a special situation. The

³³ Tamás PRUGBERGER – Andrea SZÖLLŐS – Hilda TÓTH: The Development of the Hungarian Labour and Public Service Laws After the Regime Change, *Polgári Szemle* 2018/Special issue, 337-351.; Tamás GYULAVÁRI – Gábor KÁRTYÁS: Effective international enforcement of employee rights? Challenging Hungarian ‘unorthodox’ laws’. *European Labour Law Journal* 2018/2, 116-143.

³⁴ Case of 30/2012 (VI.27.) AB. h

civil service law reforms the limits of the labour law and administration law. The basis of the law practises is an arrangement / special strike contract. Why did I say it? It is a pseudo contract and an inflexible public based contract. It seems to be good, if we are analysing the personal scope of arrangement. The text of the arrangement says civil servants. Furthermore, a the trade union may call a strike only if it is supported by a certain part of the civil servants according to a ballot. The solidarity strike is also restricted. According to some Hungarian labour law experts, this agreement on the right to strike in the civil service is unconstitutional. Indeed, the Constitution ordered that the right to strike must be regulated by an Act, but this agreement is on a much lower level of normative force.³⁵

The lesson of the case of the Baykara and Enerji Yapi-Yol Sen is that strike is a fundamental right. The legislator must guarantee the access for every sector of the labour market. The group of civil servants is one big part of the Hungarian labour market. This group has the similar interests as the employees. The state makes the personal scope of the strike arrangement empty. In the last 10 years the name of the officers and the legal milieu have changed as well. If we look the personal scope of this arrangement, only the municipal civil servants can organise strike. The effect of this situation is the same as in the German model. The right to strike looks like to be guaranteed by the state, but it limited that with administrations tools. I think this result does not agree with the international context. The right to strike is limited by the lack of fair balance. The first problem is the legal tools. It seems at first that the arrangement is a good result, but it is unstable, and the state can change it very easily. It would guarantee this fundamental right in a special Act. The Strike Act exists in the Hungarian legal system. The legislator should integrate this arrangement in the Strike Act. This question is very important as the trade unions are fixing up the strike of the civil service in the next months.

5. Conclusion – “Fair balance” v traditions

The main cause of the collision is the interpretation of fair balance. In the international context it is based on proportionality. The connection of the employer and the employee supposes a type of equality. This equality is not a real equality, but it can be founded in the balance between the employer and employees. The rate of this balance depends on the legal traditions and the effect of the international labour law as well. What is the optimal balance, the fair balance? There is not a general answer. In this interpretation balance is trembling. The fundamental right character of strike has been granted in the international labour law only in the last decades. This interpretation could not be firmed, that was not affected on the national rules strongly. The states recognised the need to reinterpret the balance of the labour relations. Every country has its own interpretation. I highlighted the German and the Hungarian interpretations. Both countries have its own interpretation, which fits in the legal system and traditions. According to the German legislator, loyalty is the basis of the fair balance: loyalty to loyalty. Loyalty and the privileges of the civil servants makes a balance. The right to strike is not a part of this balance. This balance roots in the public law tradition, and it does not follow the transformation of the labour relations. The demand was presented by the society, but the legislator did not recognise this. It looked like just the danger of NPM movements and the Neo Weberian models. The decision of the German Constitutional Court is based on this interpretation of fair balance. The right to strike is a fundamental right that is out of this connection. The state is the employer too, and this schizophrenic role makes fair balance limited. The state cannot, and I think it does not want to separate these functions.

The Hungarian interpretation of fair balance is different, but the situation is similar in many elements. Loyalty is in the Hungarian civil service law too, but it roots in the labour law. The right to strike is a part of this balance between civil servants and the employer. The state has double roles in the Hungarian legal system as well. The legislator tried to separate these functions. There

³⁵ Edit Kajtár – Attila Kun: Right to Strike in Hungary. In *The right to strike – A comparative view* (ed. Berndt Waas) Kluwer, Alphen aan den Rijn, 288.

is not a sharp border between them. The state as the legislator expands its territory to the area of the state as an employer. The overturned balance favours the state, and it is not working in the civil service law. The basis of this role changes the tradition. The tradition of the Hungarian civil service law is not so permanent, as the German. It was always fragmented. In the beginning of the XXth century it was a part of the administration law, and in the beginning of the XXIth century it searched its own way between labour law and administration law. In fact, we cannot speak about fair balance, just about some kind of balance. The international interpretation of fair balance is just a model in this time, and it is not authoritative. It will not be more powerful until the international rules are unstable.

References

- Tamás PRUGBERGER - Róbert ROMÁN: Labour Law Protection of Executive Employees in Hungary and Western Europe. *European Integration Studies* 2021/2, 83-91.
- BAGDI Katalin: A sztrájkhoz való jog az emberi jogok európai Bíróságának gyakorlatában. *Pro Futuro* 2016/1, 115-133
- Bernadett SZEKERES: Rechtsfolgen der Arbeitnehmerähnlichkeit in Deutschland. In: *Doktoranduszok Fóruma: Állam- és Jogtudományi Kar Szekciókiadványa*, (szerk. Miklós Szabó), Miskolci Egyetem, 2017, 323-326.
- Felicia ROSIROU: The changing concept of subordination. in: Recent Developments. In: *Labour Law*, (ed. György Kiss, Akadémiai Kiadó, Budapest, 2013, 1-31.
- Nóra JAKAB: Systematic thinking about employee status. *Lex et Scientia* 2018/2, 56-68
- ERDŐS Csaba: A strájkjog és a munkavállalók szociális jogai', In: *Alapjogi kommentár az alkotmánybírósági gyakorlat alapján* (szerk. Csink Lórándt), Novissima, Budapest, 2021, 214-227.
- Claudia SCHUBERT: Das Streikverbot für Beamte und das Streikrecht aus Art 11 EMRK im Konflikt. 2012/1 *AöR*, 95-96.
- Michael SACHS: Verfassungsrechtliche Determinanten der Öffentlichen Verwaltung in Deutschland. *Juridica International* 2014/21, 58-68. Doi: doi.org/10.12697/JI.2014.21.05
- Monika BÖHM: Abschied vom Streikverbot im Beamtenrecht?. *Die Personalvertretung* 2012/5, 164-170. Doi: 10.37307/j.1868-7857.2012.05.03
- KAJTÁR Edit: *Magyar sztrájkjog a nemzetközi és az európai szabályozás fényében.*, PhD Thesis, Pécs, 2011
- Thomas KLEIN: 'Beamtenstreik zwischen BVerfG und EGMR, Anmerkung zu BVerfG v. 12.06.2018 - 2 BvR 1738/12. *Arbeit und Recht* 2018/10, 479-484.
- Axel Görg – Martin Guth, - W. Daer: *TVöD-Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst – Kommentar für die Praxis*, Bund Verlag, Frankfurt, 2007
- József SZALMA – Tamás PRUGBERGER: 'Arbeitsvertrag und Vertragsinstitute im öffentlichem Dienst. *Pravni zivot casopis za pravnu teoriju prasku tematski broj Pravo I Sloboda* 1983/12, 721-739
- Hans Peter BULL: Zukunft des Beamtentums: Zwischen Recht und Politik, Staats- und Verwaltungslehre. *Die Verwaltung* 2009/1, 1-26.
- A. C. L. DAVIES: *Perspective on Labour Law*. Cambridge University Press, Cambridge (2009) 178., Doi: 10.1017/CBO9780511626968
- K. D EWING – John HENDY QC: The Dramatic Implications of Demir and Baykara. *Industrial Law Journal* 2010/1, 2-51.
- David PEETZ: Industrial action, the right to strike, ballots and the Fair Work Act in international context. *Australian Journal of Labour Law* 2016/2, 133-153
- Hans-Hermann HARTWICH: Streikfähigkeit als Voraussetzung für Tarif autonomie und Demokratie. *Gewerkschaftliche Monatshefte* 1987/5, 265-275.

Tom ENTWISTLE – Michael MARINETTO – Rachel ASHWOTH: Introduction: New Labour, the new public management and changing forms of human resource management! *The International Journal of Human Resource Management* 2007/9, 1569-1574., Doi: 10.1080/09585190701570502

Nóra JAKAB – Tamás PRUGBERGER: Arbeitnehmerrechtsschutz bei den Unternehmens-, Betriebs-, und Betriebsabteilungsüberganges und damit zusammenhängende Arbeitgeberrechtsnachfolgerung. In: *Az európai munkajog vázéata/Abriss des EuropäischenArbeitsrechts* (hg. Nóra Jakab - Tamás Prugberger - Márton Leo Zaccaria,) Lícium-Art, 2016, 243-256.

Tamás PRUGBERGER – Andrea SZÖLLŐS – Hilda TÓTH: The Development of the Hungarian Labour and Public Service Laws After the Regime Change, *Polgári Szemle* 2018/Special issue, 337-351.

Tamás GYULAVÁRI – Gábor KÁRTYÁS: Effective international enforcement of employee rights? Challenging Hungarian ‘unorthodox’ laws’. *European Labour Law Journal* 2018/2, 116-143.

Edit Kajtár – Attila Kun: Right to Strike in Hungary. In: *The right to strike – A comparative view* (ed. Berndt Waas) Kluwer, Alphen aan den Rijn, 285-305.

Case law

BVerfG, Judgment of the Second Senate of 12 June 2018 - 2 BvR 1738/12 -, paras. 1-191,

Case C-271/08, European Commission v Federal Republic of Germany

Case of 30/2012 (VI.27.) AB. h

Swedish Engine Drivers' Union v Sweden, Judgment, Merits, App No 5614/72 (A/20), [1976]

ECHR 2, (1979-80) 1 EHRR 617, (1978) ECC 1, IHRL 11 (ECHR 1976), 6th February 1976,

European Court of Human Rights

DIGITIZATION OF CRIMINAL ADMINISTRATION OF COURTS

The explosive development of information technology forces actors to innovate in all areas of life, and this is no different in the justice sector. How this affects the justice system, how it will transform the work of the actors, is a big question at the moment, several reforms have come to light at the international level as well. The present study cannot undertake to collect these ideas in a bouquet, its basic purpose is to map the extent to which digitization has influenced the operation of the courts, and to highlight some thought-provoking factors about the channeling possibilities of artificial intelligence.

Keywords: Keywords: artificial intelligence, court digitization, court administration

Az információs technológia robbanásszerű fejlődése az élet minden területén újításokra kényszeríti a szereplőket, nincs ez másképp az igazságszolgáltatási szektorban sem. Az, hogy ez miként hat az igazságszolgáltatásra, hogyan fogja a szereplők munkáját átalakítani, jelenleg nagy kérdés, nemzetközi szinten is több reform elképzelés látott napvilágot. Jelen tanulmány nem vállalkozhat arra, hogy ezeket az elképzeléseket csokorba gyűjtse, alapvető célkitűzése annak feltérképezése, hogy a digitalizáció mennyiben hatotta át a bíróságok működését, és néhány gondolatébresztő tényezőt villant fel a mesterséges intelligencia becsatornázási lehetőségeiről

1. Bírósági digitalizáció

A digitalizáció kifejezést napjainkban egyre többször lehet hallani, mely kifejezést és a mögötte található tartalmat a COVID 19 világjárvány alatt,¹ és annak esetleges lecsengését követően is egyre inkább előtérbe helyezi a legtöbb vállalat és természetesen a közigazgatás, valamint az igazságszolgáltatás szereplői is. A járvány rávilágított arra, hogy szükséges a digitális technológiák használata, fejlesztése és széleskörű kiterjesztése, mivel ezen újítások akár létkérdéssé is válhatnak az emberiség számára.

Az információs technológia robbanásszerű fejlődése az élet minden területén újításokra kényszeríti a szereplőket, nincs ez másképp az igazságszolgáltatási szektorban sem. Az, hogy ez miként hat az igazságszolgáltatásra, hogyan fogja a szereplők munkáját átalakítani, jelenleg nagy kérdés, nemzetközi szinten is több reform elképzelés látott napvilágot. Jelen tanulmány nem vállalkozhat arra, hogy ezeket az elképzeléseket csokorba gyűjtse, alapvető célkitűzése annak feltérképezése, hogy a digitalizáció mennyiben hatotta át a bíróságok működését, és néhány gondolatébresztő tényezőt villant fel a mesterséges intelligencia becsatornázási lehetőségeiről.²

Digitalizáció alatt olyan folyamatot értünk, amikor egy fizikai mennyiséget valamilyen módon számítógéppel feldolgozhatóvá teszünk.

A digitalizáció az Európai Unióban is kiemelten fontos politika, hiszen EU alapvető célja a digitális gazdaság és társadalom kiépítése. Az Európai Bizottság a 2019-2024 közötti időszakra hat prioritást tűzött ki maga elé, melyek között szerepel „A digitális korra” felkészült Európa megvalósítása is.³

* PROF. DR NAGY ANITA,

egyetemi tanár,
Miskolci Egyetem, Állam-és Jogtudományi Kar,
Bűnügyi Tudományok Intézete,
Büntetőeljárásjogi és büntetés-végrehajtásjogi Tanszék,
3515 Miskolc Egyetemváros,
anita.nagy@uni-miskolc.hu,
[ORCID ID: 0000-0002-1858-5292](https://orcid.org/0000-0002-1858-5292)

¹ GARZULY Éva: A koronavírus hatása az elektronikus kapcsolattartásra. *Ügyészek Lapja*, 2020/2-3. 71.

² Lásd: NAGY Adrienn: Digitalizáció és mesterséges intelligencia a magyar igazságszolgáltatásban. https://www.mjsz.uni-miskolc.hu/files/13829/13_nagyadrienn_t%C3%B6rdelt.pdf (2022.09.11.)

³ https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age_hu (2022.09.11.)

Tény, hogy a mindennapok során számtalan eszközt és programot használunk már most is. Szinte elképzelhetetlen, hogy ne legyen nálunk egy „okos” eszköz, mobiltelefon, tablet, laptop, amelyek manapság már egyesítik a fényképező, videó kamera, gps, számítógépek, televíziók, média lejátszók technikai tudását és egy eszközbe foglalják azokat.. A technikai fejlődés teljesen hiába való lett volna, ha ezeket a gépeket nem tudtuk volna egy rendszerbe tenni és működtetni, ezért is hozott a fentiek mellett nagy előrelépést az internet és azon belül is a wifi és mobil internetek elterjedése, amelyeknek köszönhetően a már fentebb írt eszközökkel mobilissá és folyamatosan elérhetővé váltunk.

Zódi Zsolt szavaival élve, 2010 után a jog és a technológia viszonya érezhetően kezdett megváltozni, ami részben egy sor kisebb mennyiségi változásnak, részben pedig néhány technológiai újításnak volt köszönhető. Elterjedt egy új kifejezés a jogi informatikára, a *Lawtech*, és az új technológiai jelenségek szabályozása, hatásuk a jogi szakmára hirtelen az érdeklődés középpontjába került. A „jogi informatika” fontos diszciplína lett. Jelenleg pedig a szemünk láttára formálódik néhány olyan jelenség, amely a bíróságok működését már ma is nagyban befolyásolja, és úgy vélem, hogy a közeljövőben ez a hatás még nagyobb lesz.⁴

Az új okos eszközök használatát nem kell tanítani, mivel azt a mindennapi életben lassan minden korosztály egyre szélesebb körben megfelelő szinten tudja használni és kezelni, csak újabb területeket kellett megnyitni, hogy például ne csak arra használja a nagymama a telefonját, hogy a közösségi oldalon megosztja az unokái képeit, hanem ha szükséges küldje el a biztosítójának a kárbejelentőjét és csatolja azokat a képeket amelyek a káreseménye során keletkezettek.

A fejlődés által biztosított előnyök szükségszerűen magukkal hozták azt az igényt, hogy a bírósági eljárásokban is hasznosítsák azokat, de ahhoz, hogy a bíróság megfelelő módon tudjon működni a digitális térben nagyon sok feltétel megteremtésére volt szükség. Szükséges volt a jogszabályi háttér megteremtése, a technikai eszközök fejlesztése, valamint ezen fejlesztések kiterjesztésére a bíróságon kívülre is, hiszen pl. a büntető ügyek kapcsán a rendőrség végzi a nyomozást, a közbiztonságra üldözendő cselekményeknél az ügyészség képviseli a vádat, ezért ezen szervezeteket is be kellett vonni a digitalizáció folyamatába.

A bírósági eljárások nagy részét jellemzi a bürokráciából eredő hosszú időt igénybevevő, elhúzódó eljárások, magas költségek, és a bíróságok leterheltsége, amelyek a nagyszámú adminisztratív terheiknek köszönhető, ezen terhek csökkentését célul tűzte ki a Digitális Bíróság Projekt, amelynek már részbeni megvalósításából is láthatóak, hogy a hatékonyabb munkavégzés megvalósítható az újítások bevezetésével.

A projekt kiemelt stratégiai célja az volt, hogy a bíróság hozzáférhetősége egyszerűsödjön, hogy az ügyfelek azon információkhoz, amelyek a bíróság eljárásai során számukra lényegesek a nap 24 órájában, ingyenesen, személyes megjelenés nélkül, gyorsan és online hozzáférjenek. Ezen célok megvalósítása érdekében az Országos Bírósági Hivatal informatikai fejlesztéseket hajtott végre, hogy meg tudják teremteni a bírósággal történő elektronikus kapcsolattartás akadálymentes működéséhez szükséges technikai feltételeket és azt, hogy az elektronikus fejlesztések ügyfélbarát módon menjenek végbe.

2. A bírósági digitalizáció útjai

Mivel jelen tanulmányomnak nem az a célja, hogy részletesen ismertesse a bírósági ügyvitel⁵ minden szegmensét, így elsődlegesen a bíróságon az elmúlt években bekövetkezett digitális

⁴ ZÓDI Zsolt: A bíróságok és technológia Bírósági Szemle 2020/1, 4. oldal - 13. oldal

⁵ Lásd részletesebben : A bírósági ügyvitel szabályairól szóló 14/2020 (VIII.1) IM. rendelet (Bűsz) , valamint Az egyes büntetőeljárás cselekményekre és a büntetőeljárásban résztvevő személyekre vonatkozó szabályokról szóló 12/2018 (VI.12) IM. rendelet, valamint Keyha Judit : Bírósági ügyintézők kézikönyve, Budapest, Complex 2010 valamint Wopera Zsuzsa-Nagy Adrienn-Nagy Anita : Az igazságszolgáltatás szervezete és ügyviteli szabályai, Miskolc, Novotni, 2010.

modellváltásra helyezem a górcsót, az elektronikus ügyintézés részletszabályairól szóló 451/2016. (XII.19) Korm.rendelet alapján figyelemmel a Büsz és Büntetőeljárás törvényre⁶. A szabályozás technikája szempontjából – az indokolás alapján – fontos kiemelni, hogy e téren az E-ügyintézési törvény és a 451/2016. (XII. 19.) Korm. rendelet az általános, a Be. a speciális jogszabály.

A bíróságok digitalizációja tehát három fontos területet érintett:

2.1. A bírósági határozatok közzétételének és anonimizálásának fejlesztése, amely a Bírósági Határozatok Gyűjteménye keresőmotorja, valamint a bírósági határozatok anonimizálását biztosító program továbbfejlesztését foglalja magában.

Megújult a bírósági határozatok közzétételének rendszere: a döntések egységes, könnyen kereshető határozattárban lettek elérhetők. Célja, hogy a jogkereső állampolgárok, valamint a bírósági szervezet munkatársai egységes, jól kereshető anyagokból tudjanak tájékozódni a bírósági határozatok tartalmáról, amelyek anonimizálására a hatályos jogszabályoknak megfelelően került sor. A bírósági határozatokhoz való hozzáférés, ezáltal hatékonyabbá válik, így az optimalizált határozatkereső alkalmazással gyorsabb és könnyebb lesz a keresés az ügyfelek számára.

Az Országos Bírósági Hivatal a Bírósági Határozatok Gyűjteményét valamennyi állampolgár és szervezet számára ingyenesen teszi elérhetővé a bíróságok központi honlapján a www.birosag.hu oldalon.

A bírósági határozatok anonimizálását és közzétételét, valamint belső nyilvánosságának biztosítását a bírósági határozatok anonimizálásával és közzétételével kapcsolatban a bíróságokra háruló feladatok végrehajtásáról szóló 26/2019. (XI.25) OBH utasításban meghatározott módon kell elvégezni.

A bírósági határozat anonimizálása minden bírósági szinten az adott határozatot hozó bíróság (adatfelelős) feladata. Az anonimizálásra és a közzétételre az ún. ITR-ben működő anonimizálási program szolgál, amelyről még későbbiekben lesz szó. Az ITR-ben működő bírósági határozatszerkesztő alkalmazása nélküli határozatszerkesztés esetén az anonimizáláshoz gondoskodni kell az aláírt határozatnak a bírósági határozatszerkesztőbe történő bemásolásáról.

A határozatot hozó bíróság elnöke gondoskodik arról, hogy :

- a határozat közzététele a Bszi⁷-ben rögzített határidőn belül megtörténjen a Bírósági Határozatok Gyűjteményében
- az anonimizált határozat megjelölése tartalmazza a bíróság és a jogterület megnevezését, a határozat meghozatalának évét, a határozat sorszámát, valamint azon jogszabályhelyek megjelölését, amelyek alapján a bíróság a határozatot hozta.
- a határozatból a személyek azonosítását lehetővé tevő adatok kerüljenek törlésre.

2.2. A bírósági digitalizáció második része, a bírósági eljárások iratainak elektronizálása (E Akta) és a bírósági periratok elektronikus betekintésének biztosítása, mely fejlesztések a bírósági akta valamennyi iratának elektronizálását, a periratok bírák általi elektronikus elérhetőségének biztosítását, valamint az ügyfelek számára a tértől és időtől független online iratbetekintés megvalósulását eredményezik. Célja a jelenleg papír alapú iratok elektronizálása = E Akta kialakítása, mely fejlesztéssel a bírósági eljárások teljes körű digitalizálása valósul meg.

Eddig, ha a bírósági periratokba a jogosultsággal rendelkező ügyfelek be akartak tekinteni, akkor személyesen kellett megjelenni a papír alapú akta megtekintéséhez a bíróságok nyitvatartási idejében. A jövőben ezzel szemben az ügyfelek otthonról, kényelmesen, bármikor megtekinthetik a bíróság előtt folyamatban lévő ügyük iratanyagát, ezzel időt és pénzt takarítanak meg, nincs utazásra, ügyintézésre fordított idő, megszűnik a másolási, utazási költség. A bírósági

⁶ A bírósági ügyvitel szabályairól szóló 14/2020 (VIII.1) IM. rendelet (Büsz), A büntetőeljárásról szóló 2017.évi XC.törvény

⁷ 2011. évi CLXI. törvény a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról

munkatársak, akik eddig személyes jelenlétükkel biztosították az ügyfelek irat betekintési jogának gyakorlását, az iratot mozgatták, másolták, más érdemi munkára összpontosíthatnak. A bírák részére pedig a felkészüléshez, az ítélet írásba foglalásához a periratok elektronikus formában a nap 24 órájában, a hét minden napján rendelkezésre állnak.

Elektronikus ügyirat

Az E – akta fogalmám belül foglal helyet az *elektronikus ügyirat*, amelyre büntető ügyszakban a Be 158.§-a irányadó, s tekintendő közokiratnak.

Ezek szerint elektronikus ügyirat esetén : A bíróság, az ügyészség és a nyomozó hatóság az elektronikus úton kézbesített ügyiratot törvényben vagy kormányrendeletben meghatározott feltételeknek megfelelő, minősített, vagy legalább minősített tanúsítványon alapuló elektronikus aláírással vagy elektronikus bélyegzővel látja el. A bíróság, az ügyészség és a nyomozó hatóság által készített, törvényben vagy kormányrendeletben meghatározott feltételeknek megfelelő elektronikus aláírással vagy elektronikus bélyegzővel ellátott ügyirat közokirat.

Elektronikus másolat

Ezzel kapcsolatosan fontos megemlíteni a *másolat* készítését. A másolat a bizonyító erő szempontjából egyszerű, vagy hiteles. A bírósághoz érkezett iratról a bíróság által készített másolatot és a más által elkészített és hitelesítés végett bemutatott másolatot az iroda látja el „, a másolat hitelül” záradékkal, a másolatot készítő aláírásával, a bíróság körbélyegzőjének lenyomatával és a másolat készítésének időpontjával: az ügy iratairól kiadott nem hiteles másolat ugyanakkor nem tartalmazza ezen elemeket.

A másolatok formai szempontból papíralapú, vagy elektronikusak szintén lehetnek, de ha a bíróság jogszabály alapján elektronikus okirat kiadására köteles és a kiadott elektronikus okiratot a bíróság elektronikus bélyegzővel látja el, az hiteles másolatnak minősül, ha a kiadott elektronikus okirat elektronikus bélyegzőt nem tartalmaz, az nem hiteles másolatnak minősül.

Elektronikus tárgyalási napló⁸, perkönyv, tárgyalási jegyzék,⁹ jegyzőkönyv

A bírák a BIR-O rendszerben az eljárási cselekmények nyilvántartására elektronikus *tárgyalási naplót* vezetnek. Papíralapú naplót csak nagyon kivételesen, a bíróság elnökének engedélyével vezethető.

A tárgyalási napló a bíró eljárási cselekményekkel kapcsolatos kitűzési, elhalasztási, elnapolási tevékenységet segíti elő, és egyben a bíró statisztikai adatszolgáltatás alapja is.

A tárgyalási napló rovatait a bíró, vagy az általa, illetve a bírósági vezető által kijelölt igazságügyi alkalmazott tölti ki, amelynek során az ügyszám mellett a címszó (büntető ügyszakban a vádlott neve) feltüntetésével megjelöli például :a bíróság eljárásának formáját, annak határnapját, tárgyalótermet, megidézettek és értesítettek számát, vádlott fiataikorú-e, határozat irasba foglalásának napját, az eljáró tanács tagjait,)

Az *elektronikus perkönyv*¹⁰adatait pedig egy számítógépes program, az elektronikus lajstrom adataiból állítja elő bíránként, amely a bíró összes folyamatban levő ügyét tartalmazza.

A papíralapú *tárgyalási jegyzéket* a bíróság elnöke által kijelölt igazságügyi alkalmazott a tárgyalási nap megkezdése előtt kinyomtatja, annak egy kiadmányát a tárgyalóterem ajtaján kifüggeszti, további egy kiadmányt a bíró részére átad. A tárgyalási jegyzék a tárgyalóteremnél elhelyezett elektronikus felületen is elhelyezhető.

Büntetőügyekben a tárgyalási jegyzék elektronikus másolatát a tárgyalási napot megelőzőn legalább 6 munkanappal kell elektronikus úton megküldeni az ügyészség részére.

A *jegyzőkönyv*¹¹ kiemelt fontosságú dokumentum, amelynek tartalma az érdemi ítélkező tevékenység alapját képezi, ezért fontos a formai szabályok meghatározása .

A legfontosabb, hogy az eljárási törvények szerint jegyzőkönyv kéziratos formában nem készíthető el, a jegyzőkönyvben a sorok közé semmit nem szabad írni, az esetleges kiegészítéseket

⁸ ANTAL Gábor: Az igazságszolgáltatás szervezete, a bírósági ügyvitel PTE ÁJK, 2012 55.

⁹ ANTAL Gábor: Az igazságszolgáltatás szervezete, a bírósági ügyvitel PTE ÁJK, 2012 45.

¹⁰ ANTAL Gábor: Az igazságszolgáltatás szervezete, a bírósági ügyvitel PTE ÁJK, 2012 57.

¹¹ Antal Gábor: Az igazságszolgáltatás szervezete, a bírósági ügyvitel PTE ÁJK, 2012 41.

a jegyzőkönyv szélére vagy aljára kell írni és a tanács elnöke és jegyzőkönyvvezető a módosításokat aláírja, áthúzás esetén oly módon kell törölni, hogy az alatta levő rész olvasható maradjon és egyéb rendelkezések, amelyekre most nem térnénk ki, hiszen a digitalizáció a jelen feladatunk a jegyzőkönyvvezetés kapcsán. Így fontos megjegyezni, hogy a jegyzőkönyvet szövegszerkesztő program segítségével Times New Roman betűtípussal, 12-es betűmérettel kell elkészíteni. Mivel a jegyzőkönyvek a Dokumentumtárba feltöltésre kerülnek, így az esetleges későbbi módosításokat úgy kell feltölteni, hogy pontosan megállapítható legyen, hogy melyik sorszámú jegyzőkönyvhöz tartoznak. Amennyiben az írásbeli jegyzőkönyv elektronikus formában is megküldhető, akkor erre PDF formátumban és csak akkor van lehetőség, ha az eredeti példányt az arra jogosultak már aláírták.

2.3. Végül essék szó a bírósági digitalizáció harmadik eleméről, azaz **A bírósági szakrendszerek és a Központi Kormányzati Szolgáltatás Busz (KKSZB)** közötti kapcsolat megteremtése, mely az elektronikusan elérhető közhiteles nyilvántartások bírósági szakrendszerekkel való online összekapcsolását jelenti, aminek a célja, hogy minden ügyszakban egységes, közvetlen hozzáférés biztosítása a közhiteles nyilvántartások adataihoz. Az adatkapcsolat kiépítésével minimalizálható az ügyfelektől bekérendő, az ügyintézés megkezdéséhez szükséges adatok köre és a bíróság eljárások gyorsabban lezárulhatnak. E fejlesztés az ügyfelek számára költségmegtakarítást is eredményezhet, illetve ennek köszönhetően a bírósági eljárások gyorsabban lezárulhatnak.

A fentebb általam részletezett Digitális Bírósági Projekt, tehát gyorsabb és hatékonyabb bírósági ügyintézését biztosít azzal, hogy 1. megvalósult a bírósági határozatok közzétételének és anonimizálásának fejlesztése, 2. E -akta létrehozása, 3. az elektronikusan elérhető közhiteles nyilvántartások bírósági informatikai rendszerrel való online összekapcsolása. A fejlesztések eredményeként

- a bírósági határozatok keresése könnyebb és gyorsabb lett
- a bírósági ügyek irataihoz való hozzáférés online, 0-24 órában, tértől és időtől függetlenül lehetővé válik, valamint
- a bíróság adatszolgáltatást kérhet közhiteles nyilvántartásokban szereplő adatokról, így minimalizálható az ügyfelektől bekérendő adatok köre és a bírósági eljárások gyorsabban lezárulhatnak.¹²

3. Elektronikus kapcsolattartás¹³

Egyet fontos tisztázni, hogy az elektronikus kapcsolattartás nem azonos a beadvány, panasz, nyilatkozat, indítvány stb. e-mail-en, faxon a hatósághoz történő megküldésével.

Elektronikus a kapcsolattartásnak azt nevezzük, ha az ügyfél a nyilatkozatát vagy az elektronikus ügyintézését biztosító szerv a nyilatkozatát vagy döntését elektronikus úton teszi meg, amelynek részletes szabályait „Az elektronikus ügyintézés és a bizalmi szolgáltatások általános szabályairól szóló 2015. évi CCXXII. törvény (E-ügyintézési törvény.) valamint a büntetőeljárásról szóló 2017. évi XC. törvény (Be.) egyes rendelkezései biztosítják”

Az E-ügyintézési törvény végrehajtási szabályai alapján¹⁴ a 2018. január 1. napján és az azt követően indult büntetőeljárásokban teljes körben biztosított az elektronikus kapcsolattartás.

A büntetőeljárásban az elektronikus kapcsolattartó személynek rendelkeznie kell Ügyfélkapu regisztrációval, amelyet okmányirodában, kormányhivatali ügyfélszolgálati irodában, adóhatóság

¹² BÉRCES László-BÉRCES Viktor: Bírósági ügyvitel, Pázmány Press 2020, 220.

¹³ Lásd részletesebben: DOMOKOS Andrea: Magyar büntető eljárás és digitalizáció https://www.mjsz.uni-miskolc.hu/files/10813/11_domokosandrea_t%C3%B6rdelt.pdf (2022.09.11)

¹⁴ 451/2016 (XII.19) Korm. rendelet az elektronikus ügyintézés részletszabályairól

ügyfélszolgálatán vagy külképviselőten lehet személyesen elvégezni. Ügyfélkapus regisztrációt kizárólag természetes személy kezdeményezhet.¹⁵

Az elektronikus ügyintézés biztosító szervezetnek és a Kormány által kijelölt közfeladatot ellátó szervezetnek szükséges elvégezni a Hivatali Kapu regisztrációt.

Az elektronikus kapcsolattartás során a félnek a beadványt és mellékletét, ha az előterjesztésre űrlap (más néven: nyomtatvány) került rendszeresítésre, űrlapon kell előterjesztenie. Az űrlapok letöltéséhez szükséges az Általános Nyomtatványkitöltő Keretprogram (ÁNYK) telepítése, amely biztosítja a nyomtatványok kitöltésének, azokhoz elektronikus dokumentumok mellékletként való csatolásának lehetőségét.¹⁶

3.1. Kötelező- választható elektronikus kapcsolattartás és meghatalmazás

Kötelező elektronikus kapcsolattartás

A 2018. január 1. napján és ezt követően indult büntetőeljárásokban a nyomozó hatóság, az ügyész, a bíróság, a büntetés-végrehajtási szervek, valamint más állami szervek kötelezően elektronikus kapcsolattartás útján tartják a kapcsolatot, ugyancsak kötelező lesz a védőknek, valamint bármely eljárási szereplő jogi képviselőjében eljáró ügyvédeknek az ügyben az elektronikus kapcsolattartás.

Mentesül a kötelező elektronikus kapcsolattartás alól

- a büntetőeljárásban résztvevő személy, ha elektronikus ügyintézéshez való joga *szünetel*, valamint
- a védő és a jogi képviselő *az eljárási cselekmény helyszínén*, valamint az eljárási cselekmény során részére adott eredeti meghatalmazás azonnali benyújtásakor.

Választható elektronikus kapcsolattartás

Amennyiben az eljárásban résztvevő papír alapú kapcsolattartás lehetőségével nem kíván élni, a továbbiakban a Be. 148-162. § rendelkezései szerint az eljárás bármely szakaszában vállalhatja az elektronikus kapcsolattartást.

Az elektronikus kapcsolattartás vállalására vonatkozó nyilatkozatot a büntetőeljárásban részt vevő személy vagy képviselője az eljáró bíróságnál, ügyészségnél, vagy nyomozó hatóságnál teheti meg akként, hogy az elektronikus irat benyújtásakor - a benyújtással egyidejűleg - kifejezetten nyilatkozik arról, hogy elektronikus kapcsolattartást kíván vállalni.

Amennyiben az elektronikus kapcsolattartáshoz szükséges feltételekkel rendelkezik, az elektronikus kapcsolattartás vállalására irányuló nyilatkozatát papír alapon is megteheti, azonban ennek elfogadását követően a bíróság már kizárólag elektronikus úton tartja a kapcsolatot az elektronikus kapcsolattartást vállaló természetes személlyel.

Ez esetben az eljárás folyamán – ideértve az eljárás minden szakaszát, *a rendkívüli jogorvoslatot, a büncselekménnyel összefüggő vagyoni vagy dolog elvonására, adat hozzáférhetetlenné tételére irányuló eljárást, valamint a különleges eljárást* is – a büntetőeljárásban részt vevő személy, illetve képviselője köteles a bírósággal, az ügyészséggel és a nyomozó hatósággal a kapcsolatot a Be 148. § (2) bekezdése szerint, elektronikus úton tartani és a bíróság, az ügyészség és a nyomozó hatóság is valamennyi ügyiratot elektronikus úton kézbesít a részére.

A büntetőeljárásról szóló 2017.évi XC. törvény 150. § (1) bekezdése szerint az E-ügyintézési törvény alapján elektronikus kapcsolattartásra kötelezett büntetőeljárásban részt vevő személy minden beadványt kizárólag a Be.148. § (2) bekezdése szerint, elektronikus úton nyújthat be a

¹⁵ Amennyiben e-személyigazolással rendelkezik, úgy annak megfelelő használatával az ügyfél maga is el tudja végezni a személyes ügyfélkapu regisztrálását.

¹⁶ Amennyiben a nyomtatványhoz csatolni kívánt fájlok együttes mérete a befogadható 300 MB méretkorlátot meghaladja, a csatolni kívánt fájlok elektronikus adathordozón nyújthatók be.

Az elektronikus adathordozón történő benyújtás tényét az egyes űrlapokon az erre szolgáló mezőben lehet jelezni. Ebben az esetben az űrlaphoz melléklet nem csatolható.

bírósághoz, az ügyészséghez és a nyomozó hatósághoz, és a bíróság, az ügyészség, illetve a nyomozó hatóság is elektronikus úton kézbesíti a részére.

Az elektronikus kapcsolattartás választására nem jogosult az a terhelt vagy az eljárás más szereplője, aki a büntetőeljárásban fogva van, mert a fogvatartás idején az elektronikus ügyintézéshez való joga szünetel.

3.2 A meghatalmazásra, a meghatalmazott védőre és jogi képviselőre vonatkozó rendelkezések

A terhelt, illetőleg az eljárás más szereplője amennyiben védőként vagy képviselőként ügyvédet kíván meghatalmazni, ezt az E-ügyintézési törvény szerinti Rendelkezési nyilvántartásban is megteheti. A védői meghatalmazásra vonatkozó nyilatkozat csak a meghatalmazás elfogadásával és az elfogadó nyilatkozat Rendelkezési nyilvántartásban való rögzítésével lesz érvényes. A Rendelkezési nyilvántartásba vett védői meghatalmazást az eljáró bíróságnak, ügyésznek, illetve nyomozó hatóságnak be kell jelenteni, az csak a bejelentéstől hatályos.

A meghatalmazás alapján eljáró védő és jogi képviselő elektronikus kapcsolattartás esetén a bíróságnak, az ügyészségnek vagy a nyomozó hatóságnak benyújtott első beadványa mellékleteként csatolja az elektronikus okiratként rendelkezésre álló vagy az általa digitalizált meghatalmazást, kivéve, ha a védő vagy a jogi képviselő meghatalmazása a Rendelkezési nyilvántartásban a Be. 45. § (3) bekezdésében, illetve a 62. § (3) bekezdésében foglaltaknak megfelelően szerepel.

A bíróság, az ügyészség, illetve a nyomozó hatóság - ha e tekintetben alapos kétsége merül fel - digitalizált meghatalmazás esetén az eredeti meghatalmazás bemutatására hívja fel a védőt és a jogi képviselőt az egyezőség megállapítása érdekében.

3.3. Az elektronikus kapcsolattartásra vonatkozó szabályok megszegésének következményei. Áttérés a papír alapú kapcsolattartásra

Amennyiben az elektronikus úton kapcsolatot tartó beadványát nem elektronikus úton vagy elektronikus úton, de nem a büntetőeljárási, illetve az E-ügyintézési törvényben és végrehajtási rendeleteiben meghatározott módon (pl. nem a rendszeresített nyomtatványon) nyújtotta be, a bíróság a kifogást, a fellebbezést, a felülvizsgálati indítványt és a perújítási indítványt érdemi indokolás nélkül elutasítja, a beadványban foglalt egyéb nyilatkozat pedig hatálytalan.

Ha az ügyirat azért nem kézbesíthető, mert az elektronikus úton kapcsolatot tartó az elektronikus kapcsolattartáshoz szükséges szolgáltatásokkal nem rendelkezik, a bíróság, az ügyészség és a nyomozó hatóság az ügyiratot papír alapon kézbesíti és az elektronikus kapcsolattartót rendbírósággal sújthatja.

Áttérés a papír alapú kapcsolattartásra

Ha az elektronikus kapcsolattartásra nem köteles, büntetőeljárásban részt vevő természetes személy vagy jogi képviselőnek nem minősülő képviselője vállalta, hogy a kapcsolatot elektronikus úton tartja, utóbb csak akkor indítványozhatja a papír alapú kapcsolattartásra való áttérés engedélyezését, ha indítványában – amelyet ez esetben papír alapon is benyújthat – valószínűsíti, hogy a körülményeiben olyan változás következett be, amely miatt az elektronikus úton történő kapcsolattartás a továbbiakban számára aránytalan megterhelést jelentene.

Összegezve az elektronikus kapcsolattartásra kötelezettek körébe nem tartozik bele a terhelt, számára ez a lehetőség csak választható, feltéve, hogy az elektronikus kapcsolattartáshoz való joga – például azért, mert szabadságvesztés büntetését tölti – nem szünetel. Mivel az előzőekben jelzett számítástechnikai akadályok a terheltnek jelentős részénél az elektronikus kapcsolattartás esetében is felmerülnek, így a terhelttel a büntetőeljárás során a hagyományos, papíralapú kapcsolattartás maradt és vélhetően marad még sokáig meghatározó.¹⁷

¹⁷ RÓTH Erika: Digitalizáció hatása a büntetőeljárásra, Miskolci Jogi Szemle 2020/3 https://www.mjsz.uni-miskolc.hu/files/13834/19_r%C3%B3thErika_t%C3%B6rdelt.pdf (2022.09.11)

3.4.A határidőre vonatkozó rendelkezések elektronikus kapcsolattartás esetén

Fontos eltérés a határidők kapcsán, hogy ha a büntetőeljárásban a kapcsolattartás elektronikus úton történik, a napokban, munkanapokban, hónapokban vagy években megállapított határidő esetén a határidő elmulasztásának következményeit nem lehet alkalmazni, ha a bírósághoz, az ügyészséghez vagy a nyomozó hatósághoz intézett beadványt legkésőbb a határidő utolsó napján elektronikus úton szabályszerűen benyújtották.¹⁸ Továbbá az elektronikus kapcsolattartás esetén a törvény által meghatározott, illetve a bíróság, az ügyészség és a nyomozó hatóság által megállapított határidőbe nem számít bele az a nap, hónapokban és években meghatározott, illetve megállapított határidő esetén az a lejárat nap, amely során legalább négy órán át jogszabályban meghatározottak szerinti üzemzavar vagy üzemszünet állt fenn.

3.5.Papíralapú okiratok elektronikus kapcsolattartás esetén

Ha a beadvány melléklete nem elektronikus okiratként áll rendelkezésre, az elektronikus kapcsolattartást vállaló büntetőeljárásban részt vevő személy és az elektronikus kapcsolattartásra kötelezett (a továbbiakban: az elektronikus úton kapcsolatot tartó) köteles gondoskodni a papíralapú melléklet digitalizálásáról és a papíralapú irat megőrzéséről.¹⁹

Egyebekben a bíróságnak, az ügyészségnek és a nyomozó hatóságnak öt munkanap áll rendelkezésére, hogy a papíralapú ügyiratot digitalizálja. Az ügyirat digitalizálásához szükséges időt – legfeljebb azonban öt munkanapot – a határidő számítása szempontjából figyelmen kívül kell hagyni.

3.6.Kézbesítés elektronikus kapcsolattartás esetén

Amennyiben a büntetőeljárásban részt vevő személy nem vállalja az elektronikus kapcsolattartást, a papíralapú beadványát – feltéve, hogy azt elektronikus kapcsolattartással eljáró büntetőeljárásban részt vevő személy részére kell kézbesíteni – a bíróság, az ügyészség és a nyomozó hatóság digitalizálja és azt elektronikus úton kézbesíti a büntetőeljárásban részt vevő, az ügyirat megismerésére jogosult másik személy számára.²⁰

Továbbiakban a büntetőeljárásban részt vevő személy, valamint a bírósági eljárásban az ügyészség indítványozhatja, hogy a bíróság, az ügyészség, illetve a nyomozó hatóság az általa megismerhető ügyiratot elektronikus formában az általa megjelölt elektronikus levelezési címre továbbítsa, ha az ügyirat

- a) elektronikus formában,
- b) elektronikus okiratként, vagy
- c) a papíralapú okirat elektronikus másolataként

az eljáró bíróságnál, ügyészségnél, illetve nyomozó hatóságnál rendelkezésre áll.

.Az ügyirat akkor áll elektronikus formában rendelkezésre, ha a bíróság, az ügyészség, illetve a nyomozó hatóság a papír alapú ügyiratot információs rendszer alkalmazásával szerkesztette meg. Az elektronikus formában rendelkezésre álló, így továbbított ügyirat nem hiteles kiadmány.²¹

4. Elektronikus eljárások

Korábban a Digitális Bírósági Projektről már részletesen szoltam, most arról a kettő elektronikus eljárás és programról legyen szó, amely, mint kiegészítésként, szintén a bírósági digitalizációs modellváltást szolgálta. Az egyik ilyen, az ún. VIA VIDEO projekt, amely a tárgyalótermeket

¹⁸ A büntetőeljárásról szóló 2017.évi XC. törvény 154. § (1)

¹⁹ A büntetőeljárásról szóló 2017.évi XC. törvény 155. § (1)

²⁰ A büntetőeljárásról szóló 2017.évi XC. törvény 156. § (1)

²¹ A büntetőeljárásról szóló 2017.évi XC. törvény 159. § (1)-(4)

hozta egymáshoz közel, míg a másik egy beszédfelismerő és leíró software, amely révén a mindennapi munkavégzés könnyebbé vált.

*VIA VIDEO*²²

Az eljárások időszerűségének javítása, átláthatóságának növelése alapvető társadalmi elvárás. Ehhez kapcsolódóan az Országos Bírósági Hivatal kiemelt célja az egyre szélesebb körű és hatékonyabb elektronikus bírósági ügyintézés megvalósítása, ezen belül pedig az országos szintű távmeghallgatás, valamint tárgyalótermi kép-és hangrögzítés bevezetése.

2018 szeptemberéig a bíróságokon 72 tárgyalótermet szereltek fel távmeghallgatásra, valamint tárgyalótermi kép és hangrögzítésre alkalmas eszközökkel. Az első tárgyalótermet 2018.áprilisában az Egri Törvényszéken alakították ki.²³

Az új technológia biztosítja a bírósági tárgyalótermek távmeghallgatásra alkalmas összeköttetést más bírósággal, belföldi társszervekkel, büntetés-végrehajtási intézetekkel, bevándorlási hivatalokkal. A távmeghallgatás során készült kép és hangfelvételeket érintően egy ún. annotáló software fejlesztettek ki, melynek segítségével a felvételek jól használhatók és különböző szempontok alapján kereshetők is .

Habár Róth Erika írásában kifejti, hogy azokban az országokban, ahol a magyarországinál jóval előbb vált széleskörűen alkalmazottá a videotechnika a büntetőeljárásban, már számos kutatás keretében vizsgálták, miként hat a terhelt helyzetére, hogy nem személyesen van jelen az eljárási cselekményeken, elsősorban a bírósági tárgyaláson. Bár a videokonferencia számos előnnyel jár (költségtakarékos, biztosítja a tanú védelmét stb.), azért néhány szerző fenntartásainak is hangot adott. „Francis A. Weber amerikai szerző például egyes bizonyítékokon a részletek felismerhetőségének problémáját emeli ki a videóhívások esetén, valamint azt az egyszerű tény, hogy az emberek hajlamosak másképpen viselkedni (például szembesítések alkalmával), ha az érintettek nincsenek jelen fizikailag.”²⁴

Beszédfelismerő és-leíró softwarek

Végezetül essék szó az ország valamennyi bíróságán lehetővé vált a beszédleíró programok használatáról, amely megkönnyíti a mindennapi munkavégzést a bíróságokon. Mind az ún. Global Speech Notes, mind a SpeechTec-Voxerver beszédleíró software telepítése folyamatosan történik.²⁵

Jelen tanulmányomban kizárólag büntető ügyviteli aspektusból vizsgáltam a digitalizációt, de lehetne sokkal szélesebben, így büntetőeljárás értelemben a bizonyítás során (műszeres vallomástétel, elektronikus adat) vagy a kényszerintézkedés kapcsán a bűnügyi felügyelet esetén terhelt mozgását nyomon követő technikai eszközről vizsgálni a digitalizációt, vagy akár büntetés-végrehajtásban a reintegrációs őrizetre is kitérni, de jelen tanulmánynak kizárólag a büntető ügyviteli digitalizációs intézkedések voltak céljai bemutatni.

Végezetül egyet tudok érteni Róth Erika szerzővel, aki kifejti hogy : „, büntetőeljárás meglehetősen konzervatív, hagyománytisztelő, a technikai változásokra általában lassabban reagáló világában mindig is kissé idegen test volt a digitális kultúra, kihívást jelentett és jelent az új megoldások megfelelő kezeléséhez szükséges képességek kialakítása, fejlesztése annak érdekében, hogy az újdonságként megjelenő módszerekben rejlő lehetőségek minél jobban kihasználhatók legyenek, és a felhasználóként közreműködő alanyok (bírák, ügyészek, nyomozók, védők és más magánszemély résztvevők) ne csak a nehézségeket lássák, hanem az eljárás gyorsítására,

²² RÓTH Erika: A telekommunikációs eszköz használatának gyakorlati kérdései a büntetőeljárásban, Miskolci Jogi Szemle, 2020/1. Különszám, 253- 261.

²³ BÉRCES László-BÉRCES Viktor: Bírósági ügyvitel, Pázmány Press 2020, 218.

²⁴ Idézi Francis A. WEBER: Complying with the Confrontation Clause in the Twenty-First Century: Guidance for Courts and Legislatures Considering Videoconference-Testimony Provisions. Temple Law Review, 2013/1. 149–180. tanulmányát ZÓDI Zsolt: A bíróságok és a technológia. Bírósági Szemle, 2020/1. 8. In RÓTH Erika: Digitalizáció hatása a büntetőeljárásra, Miskolci Jogi Szemle 2020/3 https://www.mjsz.uni-miskolc.hu/files/13834/19_r%C3%B3thErika_t%C3%B3rdelt.pdf (2022.09.11)

²⁵ BÉRCES László-BÉRCES Viktor: Bírósági ügyvitel, Pázmány Press 2020, 220.

egyszerűsítésére, munkájuk megkönnyítésére alkalmas eszközként tekintsenek az elektronikus eszközök kínálta lehetőségekre. Nem elég ugyanis a megfelelő eszközöket beszerezni, korszerű számítástechnikai eszközökkel felszerelni az irodákat, hanem egyfajta – nem is jelentéktelen – szemléletváltásra is szükség volt/van a mindennapi munkavégzés során.²⁶

Mindenesetre tény, hogy a mesterséges intelligencia alkalmazható az igazságszolgáltatás egyes területein, segítségével időt nyerhetünk bizonyos – kevésbé érdekes, inkább technikai jellegű – munkamozzanatok automatizálásával (pl. nyomtatványok kitöltése vagy bírósági határozatok kigyűjtése). Ám jelen pillanatban kijelenthetjük, hogy a mesterséges intelligencia nem alkalmas jogi kérdésekben döntések meghozatalára, ezért egyhamar nem fogja helyettesíteni az ügyvédeket és a bírákat. Ennek oka pedig alapvetően abban keresendő, hogy az ítélkezést nem lehet technológiának tekinteni.

A bírói ítélkezés magában hordoz egy értékelő elemet is, mely középpontba helyezi a bíró személyét; a bíróban meghatározó pszichológiai folyamatok zajlanak: a tényállással összefüggésben a megismerés, a bizonyítékok mérlegelése körében pedig a meggyőzés kialakulása. A bíró eljárása alkotó jellegű művelet, bevett tradicionális módszerekkel, de büntető ügyvitel szempontjából mindenképpen kell és szükséges is a fejlődés.

Irodalomjegyzék:

NAGY Adrienn: Digitalizáció és mesterséges intelligencia a magyar igazságszolgáltatásban. https://www.mjsz.uni-miskolc.hu/files/13829/13_nagyadrienn_t%C3%B6rdelt.pdf

ZŐDI Zsolt: A bíróságok és technológia Bírósági Szemle 2020/1. 4-13.

KEYHA Judit: Bírósági ügyintézők kézikönyve, Budapest, Complex 2010

WOPERA Zsuzsa-NAGY Adrienn-NAGY Anita: Az igazságszolgáltatás szervezete és ügyviteli szabályai, Miskolc, Novotni Kiadó, 2010.

RÓTH Erika: Digitalizáció hatása a büntetőeljárásra, Miskolci Jogi Szemle 2020/3

https://www.mjsz.uni-miskolc.hu/files/13834/19_r%C3%B3therika_t%C3%B6rdelt.pdf (2022.09.11)

ANTAL Gábor: Az igazságszolgáltatás szervezete, a bírósági ügyvitel PTE ÁJK, 2012 55. oldal

BÉRCES László-BÉRCES Viktor: Bírósági ügyvitel, Pázmány Press 2020, 220. oldal

DOMOKOS Andrea: Magyar büntető eljárás és digitalizáció https://www.mjsz.uni-miskolc.hu/files/10813/11_domokosandrea_t%C3%B6rdelt.pdf (2022.09.11)

RÓTH Erika: A telekommunikációs eszköz használatának gyakorlati kérdései a büntetőeljárásban, Miskolci Jogi Szemle, 2020/1. Különszám, 253- 261.

Francis A. WEBER: Complying with the Confrontation Clause in the Twenty-First Century: Guidance for Courts and Legislatures Considering Videoconference-Testimony Provisions. Temple Law Review, 2013/1.

Jogszabályok:

A bírósági ügyvitel szabályairól szóló 14/2020 (VIII.1) IM. rendelet (Büsz)

Az egyes büntetőeljárás cselekményekre és a büntetőeljárásban résztvevő személyekre vonatkozó szabályokról szóló 12/2018 (VI.12) IM. rendelet,

A büntetőeljárásról szóló 2017. évi XC. törvény

2011. évi CLXI. törvény a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról

451/2016 (XII.19.) Korm. rendelet az elektronikus ügyintézés részletszabályairól

²⁶ RÓTH Erika: Digitalizáció hatása a büntetőeljárásra, Miskolci Jogi Szemle 2020/3

https://www.mjsz.uni-miskolc.hu/files/13834/19_r%C3%B3therika_t%C3%B6rdelt.pdf (2022.09.14)

RÁCZ ZOLTÁN*: IMPLEMENTÁCIÓ MAGYAR MÓDRA - GONDOLATOK A MUNKA TÖRVÉNYKÖNYV NOVELLÁJA KAPCSÁN

IMPLEMENTATION THE HUNGARIAN WAY - THOUGHTS ON THE LABOR CODE NOVEL

Magyarországnak 2022. augusztusig kellett volna implementálnia az EU két irányelvét, de erre csak ez év decemberében került sor. Tanulmányunkban azt vizsgáljuk meg, hogy az irányelvek magyar jogrendbe ültetésére hivatott Munka Törvénykönyv módosítás mennyire szolgálta a munkajog egyik alapvető feladatának végrehajtását.

Kulcsszavak: Munka Törvénykönyve, munkavállaló, munkáltató, EU irányelv

Hungary was supposed to implement the two EU directives by August 2022, but this only happened in December of this year. In our study, we examine to what extent the amendment to the Labor Code intended to implement the directives into the Hungarian legal order served the implementation of one of the fundamental tasks of labor law.

Keywords: Labor Code, employee, employer, EU directive

1. Bevezető

A munkaviszony a munkáltató és a munkavállaló függőségi kapcsolatán nyugvó jogviszony, ahol a munkavállaló alárendelt pozícióban található. A munkajog egyik alapvető feladata ezen alárendeltségi helyzet valamilyen szintű kiegyenlítését szolgáló megoldásokat nyújtani a munka világa számára.¹ Magyarországon a hatályos Munka Törvénykönyve (Mt.) is hasonló elveket kell, hogy valljon. A tizedik születésnapján megélt Mt.-t hatálybalépésének idején számos kritika érte, többen vitatták a törvényszövegnek a kiegyenlítő funkciót segítő jellegét, túlzottan munkáltatópártinak minősítve azt.

Az Mt. hatályba lépésének tizedik éve hozott egy novellát, egy átfogó módosítást, amely az eredeti normaszöveget közel negyven jogintézményt érintően változtatta meg. Jelen írás célja – többek között -, hogy megvizsgálja, a novella mennyiben teljesíti a kiegyenlítő funkciót.

2. Az Mt. módosítás indoka

A Szociális Jogok Európai Pillére keretei között² több EU-s irányelvet fogadtak el, többek között a 2019/1152 és a 2019/1158 irányelvet. A T1845. sz. törvényjavaslat³ általános indokolásának értelmében a novella alapvető célja két irányelv, a szülők és a gondozók vonatkozásában a munka és a magánélet közötti egyensúlyról és a 2010/18/EU tanácsi irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló 2019/1158 irányelv, valamint az Európai Unióban alkalmazandó átlátható és kiszámítható munkafeltételekről szóló 2019/1152 irányelv implementálása. A 2019/1152 irányelv a

***Dr. RÁCZ ZOLTÁN**

PhD, egyetemi docens,
Miskolci Egyetem ÁJK
Civilisztikai Tudományok Intézete
Agrár-és Munkajogi Tanszék
3515 Miskolc-Egyetemváros
racziroda@gmail.com

¹ PETROVICS Zoltán: A polgári jog egyes rendelkezéseinek alkalmazása a munkaviszonyban, különös tekintettel a kötbérrre. Munkajog. 2019/4. lapszám, 15.

² ZACCARIA Márton Leó: Összefüggések a magyar munkajog és a Szociális Jogok Európai Pillére között, különös tekintettel az (EU) 2019/1159 irányelvre. Jura 2021/2. 69.

³ A kézirat a törvénytervezet parlamenti elfogadása előtt készült.

munkaadónak a munkavállalóval szembeni, a szerződés, illetve a munkaviszony feltételeire vonatkozó tájékoztatási kötelezettségéről szóló 91/533/EGK (1991. október 14.) tanácsi irányelvet váltja fel, számos új minimumkövetelmény bevezetésével. A 2019/1152 irányelv reagál a demográfiai fejlemények, a digitalizáció és az új foglalkoztatási formák által előidézett munkaerőpiaci kihívásokra, átlátható és kiszámítható munkafeltételek biztosításával az Unió egész területén. Az irányelv új munkavállalói minimumjogokat hoz létre, új szabályokat vezet be a munkavállalók számára a munkafeltételeikről nyújtandó információk tartalmára, formájára és ütemezésére vonatkozóan. A törvényjavaslat tartalmazza az információnyújtási kötelezettség új szabályaira, a próbaidő kikötésére, a munkaidő-beosztás módosításával kapcsolatos garanciákra, a kiszámíthatóbb és biztonságosabb foglalkoztatási formára való áttérésre, továbbá a munkáltató által ingyenesen biztosítandó kötelező képzések igénybevételére vonatkozó új szabályokat. A 2019/1158 irányelv célkitűzése a nők munkaerőpiaci részvételének növelése, alulreprezentáltságuk szociális és szociális biztonsági következményeinek kiküszöbölése, valamint a család, mint a társadalom legfontosabb egységének a terhek egyenlőbb megosztásával történő megszilárdítása. Az irányelv a magyar érdekek szempontjából legfontosabb jogharmonizációt igénylő rendelkezései: apasági szabadság, szülői szabadság, gondozói szabadság, és rugalmas munkafeltételek.

3. Az Mt. módosítása

3.1. A joggal való visszaélés

Az Mt. 7. §-a az alábbi (3) bekezdéssel egészül ki:

„(3) A joggal való visszaélés tilalmának megsértésére alapított munkajogi igény érvényesítése esetén

a) az igény érvényesítője bizonyítja a tilalom megsértésének alapjául szolgáló tény, körülményt és a hátrányt,

b) a jog gyakorlója bizonyítja, hogy az igény érvényesítője által bizonyított tény, körülmény és a hátrány között okozati összefüggés nem áll fenn.”

A törvényjavaslat indokolása szerint mindkét irányelv előírja a kedvezőtlen bánásmód vagy hátrányos következmények elleni védelmet, amelyre tekintettel a tagállamoknak biztosítani szükséges a munkavállalók – ideértve a munkavállalók képviselőjét ellátó munkavállalók – védelmét minden olyan, a munkáltató által alkalmazott kedvezőtlen bánásmóddal vagy hátrányos következménnyel szemben, amely a vállalkozáson belül tett panaszból vagy bármely, az irányelvekben megállapított követelményeknek való megfelelés érvényre juttatása céljából kezdeményezett bírósági eljárásból fakad.

A fentiekkel összefüggésben a törvényjavaslat rendelkezik a bizonyítási teher megosztásáról. Eszerint a joggal való visszaélés tilalmának megsértésére alapított munkajogi igény érvényesítése esetén az igény érvényesítője bizonyítja a tilalom megsértésének alapjául szolgáló tény, körülményt és a hátrányt, a jog gyakorlója bizonyítja, hogy az igény érvényesítője által bizonyított tény, körülmény és hátrány között okozati összefüggés nem áll fenn. A tény, körülmény és a hátrány fogalmait a törvény nem határozza meg, azok az általános jogértelmezési elvek alapján értelmezhetőek. A tilalom megsértésének alapjául szolgáló tény, körülmény magában foglalhat mindent, amely megalapozhatja a tilalom megsértését, illetve átfogja a tilalom sérelmét megvalósító joggyakorló magatartást is. A törvényjavaslat ezzel egyértelművé teszi a joggal való visszaélés tilalmának megsértésére alapított munkajogi igény érvényesítése esetén, hogy a munkaügyi perben mit kell bizonyítani az igény érvényesítőjének, illetve a jog gyakorlójának. A törvényjavaslat indokolása szerint ez az eljárás gyorsítását szolgálja, és a feleknek, illetve a bíróságnak világos keretet ad ahhoz, hogy a bizonyítási érdek mire irányulhat.

Álláspontunk szerint az indokolás utóbbi hivatkozása (ti. a bíróság és a felek számára keretek kijelölése a bizonyítási érdek vonatkozásában) helytálló, viszont kétségeink vannak abban a tekintetben, hogy ez az új eljárási szabály mennyiben szolgálja az eljárás gyorsítását.

A sikeresen bizonyított joggal való visszaélés egyben jogalapot szolgáltat a munkaviszony helyreállítására is.⁴

3.2. *A határidő számítása*

Az Mt. 25. § (6) bekezdése helyébe az alábbi rendelkezés lép:

„(6) A határidőt – e törvény eltérő rendelkezése hiányában – akkor kell megtartottnak tekinteni, ha a lejárat napjának végéig a jognyilatkozatot közlik vagy ezen időpontig az egyéb magatartás tanúsítása megtörténik. A 61. § (6) bekezdésében, a 64. § (4) bekezdésében és a 78. § (2) bekezdésében meghatározott tizenöt napos határidőt megtartottnak kell tekinteni abban az esetben is, ha a jognyilatkozatot legkésőbb a határidő utolsó napján postára adják.”

A törvényjavaslat szerint ennek a szabálynak az alkalmazása elsősorban a rövidebb és jogvesztő jellegű határidők megtartása esetén okoz nehézséget abban az esetben, ha postai úton történik a jognyilatkozat közlése. Ebben a helyzetben ugyanis elsősorban a címzett magatartása határozza meg a közlés megtörténtét, és a gyakorlati tapasztalatok szerint sok esetben a címzett ellenérdekelte a jognyilatkozat átvételében, például a munkaviszonyát azonnali hatályú felmondással megszüntető felmondás esetén. A törvényjavaslat szerint tipikusnak mondható, hogy a postaládában elhelyezett értesítés alapján olyan időpontban veszi át a címzett a neki küldött levelet, amikor már a tizenöt napos határidő lejár, így eleve jogellenessé válik az azonnali hatályú felmondás. Ennek a helyzetnek a megoldása érdekében indokolt a bírói gyakorlatban az azonnali hatályú felmondás közlését érintően már kialakult joggyakorlat törvényi szabályozása az Mt. 78. § (2) bekezdése szerinti tizenöt napos határidő megtartása kapcsán, kiterjesztve a javaslat által bevezetett, ugyancsak tizenöt napos határidőkre az Mt. 61. § (6) bekezdése és 64. § (4) bekezdése szerinti esetekben.

Véleményünk szerint ezen új törvényi szabályozással a jogalkotó egyértelműen a munkáltatók helyzetét könnyítette meg, nem kell, hogy a fejük föjön a közlés felőli gondoskodás tekintetében, elegendő az utolsó nap postára adni a jognyilatkozatot, a közlés pedig egy későbbi bizonytalan időpontban következik be. A jognyilatkozat közlésnek vannak egyéb módjai is (személyesen vagy elektronikusan), ezen új szabállyal a jogalkotó a munkáltató számára teszi egyszerűbbé a közlést.

Az Mt. 26. §-a helyébe a következő rendelkezés lép:

„26. § (1) A munkaviszonyra vonatkozó szabályban vagy a felek megállapodásában meghatározott, határidőnek nem minősülő időtartam számítására a 25. § (4)–(8) bekezdése nem alkalmazható, az ilyen időtartam számításánál a naptár az irányadó.

(2) Az (1) bekezdés szerinti időtartam alatt a jognyilatkozat érvényesen megtehető úgy is, ha legkésőbb az utolsó napon postára adják.”

A törvénytervezet indokolása szerint a jogalkalmazói gyakorlatban problémát okoz, hogy időtartam esetén a jognyilatkozatok (például próbaidő alatti azonnali hatályú felmondás) meddig közölhetőek. A javaslat ezt a problémát orvosolja.

Álláspontunk szerint a jogalkotó ezen szabályozással is elsősorban a munkáltató helyzetét könnyítette meg.

3.3. *A munkáltató személyében bekövetkező változás*

38. § (1) bekezdése helyébe a következő rendelkezés lép:

„(1) Az átvevő munkáltató az átszállás napján a munkáltató azonosító adatainak közlésével írásban tájékoztatja a munkavállalót a munkáltató személyében bekövetkezett változásról, valamint a 46. § (1) bekezdésében meghatározott munkafeltételek változásáról.”

⁴ Mt. 83. §

Egyetértünk az új szabállyal, amelynek értelmében az eddigi 15 napos határidő az átszállás napjára változik.

3.4. *A munkaszerződés tartalma, „a munkakörben szokásos munkavégzési hely”*

Az Mt. 45. § (2) és (3) bekezdése helyébe az alábbi rendelkezések lépnek:

„(2) A munkaviszony – eltérő megállapodás hiányában – határozatlan időre jön létre.

(3) Eltérő megállapodás hiányában munkahelynek a munkakörben szokásos munkavégzési helyet kell tekinteni.”

A 2019/1152 irányelv előírja, hogy a munkáltatók már az első munkanapon, de legkésőbb a hetedik naptári napon írásban tájékoztassák a munkavállalókat a munkaviszony legfontosabb, alapvető jellemzőiről. A munkaszerződés teljesítése szempontjából alapvető információnak számít az irányelv vonatkozásában a munkahely, a munkaviszony tartama, a határozott idejű munkaviszony vége. A módosítás kodifikációs szempontból egyszerűsíti a 45. § (2) és (3) bekezdését, és pontosítja a szokásos munkavégzés helyének meghatározását, összekapcsolva azt a munkavállaló által ellátott munkakörrel. A munkahely a munkaszerződés lehetséges, nem kötelező tartalmi eleme, amelyben a felek a munkaszerződésben állapodhatnak meg. A törvényjavaslat indokolása szerint a magyar munkajog nem ismer olyan tényállást, ahol a munkavállaló szokásos munkavégzési hellyel sem rendelkezik. Az irányelv ugyanakkor kötelezi a munkáltatót, hogy abban az esetben is adjon legkésőbb a munkaviszony kezdetétől számított egy héten belül írásbeli tájékoztatást a munkavállaló részére a munkahelyről és a munkaviszony tartamáról, ha a felek a munkaszerződés írásba foglalását elmulasztották.

Kérdésként vetődik fel egyrészt, hogy mi „a munkakörben szokásos munkavégzési hely”⁵ definíciója, hiszen ezt a törvényjavaslat nem adja meg. Másrészt bizonytalan, hogy ez a kategória hogyan értelmezhető például egy, munkaviszonyban munkát végző ügynök esetében, aki ügyfeleket keres fel úgy, hogy nincsen a munkáltatónak egy központi ügyintézési helye, ahol munkát kellene végeznie.

3.5. *A munkáltató írásbeli tájékoztatója*

Az Mt. 46. és 47. §-a helyébe az alábbi rendelkezések lépnek:

„46. § (1) (1) A munkáltató legkésőbb a munkaviszony kezdetétől számított hét napon belül írásban

tájékoztatja a munkavállalót

a) a munkáltatói jogkör gyakorlójáról,

b) a munkaviszony kezdetéről, tartamáról,

c) a munkahelyről,

d) a munkakörbe tartozó feladatokról,

e) a napi munkaidő tartamáról, a hét azon napjairól, amelyekre munkaidő osztható be, a beosztás szerinti napi munkaidő lehetséges kezdő- és befejező időpontjáról, a rendkívüli munkaidő lehetséges tartamáról, a munkáltató tevékenységének sajátos jellegéről (90. §), f) a munkabérről való elszámolás módjáról, a munkabérfizetés gyakoriságáról, a kifizetés napjáról,

g) az alapbéren túli munkabérről és egyéb juttatásról,

h) a szabadságnapok számáról, számítási módjáról és kiadásának szabályairól,

i) a munkaviszony megszüntetésével összefüggő szabályokról, különösen a felmondási idő megállapításának szabályairól,

5

ELŐD Fruzsina: Megint a dolgozók jogait csorbító irányba változtat a kormány a Munka törvénykönyvén

<https://telex.hu/gazdasag/2022/11/21/munka-torvenykonyve-foglalkoztatasi-szabalyok-jogharmonizacio-modositas-hatranyos-a-dolgozoknak-maszsz>

j) a munkáltató képzési politikájáról, a munkavállaló által igénybe vehető képzésre fordítható idő tartamáról,

k) a hatóság megnevezéséről, amely részére a munkáltató a munkavisztonnyal kapcsolatos közterhet megfizeti, valamint

l) arról, hogy a munkáltató kollektív szerződés hatálya alá tartozik-e.

(2) Nem terheli a munkáltatót tájékoztatási kötelezettség olyan munkafeltételről, amelyben a felek írásban kifejezetten megállapodtak.

(3) Az (1) bekezdés e)-i) pontjában előírt tájékoztatás munkaviszonyra vonatkozó szabály rendelkezésére hivatkozással is megadható.

(4) Ha a munkaviszony hét nap eltelte előtt megszűnik, a munkáltató az (1) bekezdés szerinti kötelezettségét a 80. § (2) bekezdésében meghatározott időpontban teljesíti.

(5) A munkáltató az (1) bekezdésben, továbbá a 23. § (2) bekezdésében meghatározottak változásáról a munkavállalót legkésőbb a változás hatálybalépésének időpontjában írásban tájékoztatja. Nem terheli a munkáltatót tájékoztatási kötelezettség, ha a tájékoztatást a (3) bekezdés szerint adta meg.

(6) Nem terheli a munkáltatót tájékoztatási kötelezettség – az (1) bekezdés a) pontját és a 193. § szerinti foglalkoztatást kivéve –, ha a napi munkaidő a fél órát nem haladja meg.

47. § (1) A várhatóan tizenöt napot meghaladó külföldön történő munkavégzés esetén a munkavállalót – a 46. §-ban foglaltakon túlmenően – legkésőbb a külföldre való kiutazást megelőző hét nappal írásban tájékoztatni kell

a) a külföldi munkavégzés helyéről, tartamáról,

b) a pénzbeli és a természetbeni juttatásról,

c) a munkavégzés helyén irányadó díjazás, valamint az utazási, étkezési és lakhatási költségek megtérítésének szabályairól, feltételeiről,

d) a díjazás és egyéb juttatás pénzmeméről,

e) a határon átnyúló szolgáltatásnyújtást végző munkáltató és az általa kiküldött munkavállaló jogaival és kötelezettségeivel összefüggő lényeges információt tartalmazó egységes nemzeti honlap elérhetőségéről, továbbá

f) a hazatérésre irányadó szabályokról.

(2) Az (1) bekezdés c) és d) pontjában előírt tájékoztatás munkaviszonyra vonatkozó szabály rendelkezésére történő hivatkozással is megadható.

(3) Az (1) bekezdésben meghatározott munkafeltételek változásáról a munkáltató a 46. § (5) bekezdésben foglaltak szerint tájékoztatja a munkavállalót.”

A novella ezen szabályaival egyetértünk, a változtatások a kiszolgáltatottabb fél helyzetét erősítik, gondolunk itt elsősorban a tájékoztatási kötelezettség határidejének lerövidítésére. Új szabály, hogy a tájékoztatónak ki kell terjednie azon társadalombiztosítási intézmény adataival, amelynek részére a munkavisztonnyal kapcsolatos közteher megfizetése történik, továbbá a munkáltatónál érvényben lévő képzési politikáról, a munkavállaló által igénybe vehető képzésre fordítható időtartamról. A közteher fogalmát nem a novella határozza meg, köztehernek minősülnek a betegségi, anyasági, apasági, szülői ellátásokhoz, munkahelyi balesetek és a foglalkozási megbetegedések esetén nyújtott ellátásokhoz, az öregségi, munkaképtelenségi, a túlélő hozzátartozói és álláskeresői ellátásokhoz, előnyugdij ellátáshoz, családi ellátásokhoz kapcsolódó társadalombiztosítási járulékok. Hatóság alatt pedig a Nemzeti Adó- és Vámhivatalt kell érteni, hiszen jelen helyzetben az összes, munkavisztonnyal kapcsolatos közterhet ezen szerv felé kell megfizetni.⁶

⁶ DOBOSI Kinga: A munkáltató tájékoztatási kötelezettségének kiszélesedése az Mt. módosítás tükrében. <https://ado.hu/munkaugyek/a-munkaltato-tajekoztatasi-kotelezettsegenek-kiszzelesedese-az-mt-modositas-tukreben/>

3.6. *A munkáltatói kötelezettségek*

Az Mt. 51. § (1) és (2) bekezdése helyébe az alábbi rendelkezések lépnek:

„(1) A munkáltató köteles a munkavállalót a munkaszerződés és a munkaviszonyra vonatkozó szabályok szerint foglalkoztatni.

(2) A munkáltató köteles a munkavállaló részére

a) a munkaviszony teljesítésével felmerült szükséges és indokolt költséget megtéríteni,

b) a munkavégzéshez szükséges feltételeket – eltérő megállapodás hiányában – biztosítani.”

A törvénytervezet értelmében az egységes jogalkalmazói gyakorlat elősegítése érdekében a munkavégzéshez szükséges feltételek biztosítására vonatkozó munkáltatói kötelezettség közös bekezdésbe kerül a munkáltatói költségtérítéssel kapcsolatos kötelezettséggel. [Mt. 51. § (1) és (2) bekezdése] Az Mt. 51. § (2) bekezdés b) pontjában nevesített munkavégzéshez szükséges feltételekbe beletartoznak a munkáltató által a munkakör ellátásához elvárt speciális ismereteket biztosító képzések. Az irányelv elvárásai alapján a munkáltatóknak térítésmentesen kell biztosítaniuk a munkavállalók számára a feladataik elvégzéséhez szükséges összes olyan képzést, amelyeket az uniós vagy nemzeti jogszabályok, illetve a kollektív szerződések előírnak. A munkakör ellátásához szükséges kötelező képzés szükséges és indokolt költsége a munkáltatót terheli, a képzés időtartama pedig a munkavállaló munkaidejébe beleszámít. Az irányelv alapján a munkáltató képzési kötelezettsége nem terjed ki a szakképzésre, továbbá szakképesítés megszerzésére, megújítására irányuló olyan képzésre, amelyre nem nemzeti jog vagy kollektív szerződés kötelezi a munkáltatót. A hatályos szabályozás a munkaviszony teljesítésével összefüggésben felmerült indokolt költségek megtérítését írja elő a munkáltató számára.

3.7. *Az utasítási jog*

Az Mt. 54. §-a helyébe az alábbi rendelkezés lép:

„54. § (1) A munkavállaló köteles megtagadni az utasítás teljesítését, ha annak végrehajtása más személy életét, testi épségét, egészségét, vagy a környezetet közvetlenül és súlyosan veszélyeztetné.

(2) A munkavállaló megtagadhatja az utasítás teljesítését, ha annak végrehajtása munkaviszonyra vonatkozó szabályba ütközik, vagy életét, testi épségét vagy egészségét közvetlenül és súlyosan veszélyeztetné.

(3) A munkavállaló – a rendelkezésre állási kötelezettség teljesítésének idejére vonatkozó utasítást kivéve – az utasítás megtagadása esetén is köteles rendelkezésre állni.

(4) A munkavállaló a munkáltató utasításától eltérhet, ha ezt a munkáltató károsodástól való megóvása feltétlenül megköveteli és a munkáltató értesítésére nincs mód. Az utasítástól való eltérésről a munkáltatót haladéktalanul tájékoztatni kell.”

Az indokolás értelmében noha az irányelv a nem kiszámítható munkarendben foglalkoztatott munkavállalók számára biztosítja a munkaviszonyra vonatkozó szabályba ütköző munkaidő-beosztás esetén a rendelkezésre állás megtagadásának jogát, a magyar munkajog hatálya alá tartozó valamennyi foglalkoztatási forma kiszámíthatónak minősül az irányelv fogalmi rendszerében, ezért a jogosultság minden munkavállalót megillet.

3.8. *Mentesülés a munkavégzési kötelezettség alól*

Az Mt. 55. § (1) bekezdés a) pontja helyébe az alábbi rendelkezés lép:

(A munkavállaló mentesül rendelkezésre állási és munkavégzési kötelezettségének teljesítése alól)

„a) keresőképtelensége időtartamára, vagy egyébként munkaköre ellátására egészségi okból való alkalmatlansága esetén annak időtartamára,”

Az Mt. 55. § (1) bekezdés k) és l) pontja helyébe az alábbi rendelkezések lépnek:

(A munkavállaló mentesül rendelkezésre állási és munkavégzési kötelezettségének teljesítése alól)

„k) a különös méltánylást érdemlő személyi, családi vagy elháríthatatlan ok miatt indokolt távollét tartamára,

l) a súlyos egészségi okból gondozásra szoruló hozzátartozójának, vagy a munkavállalóval közös háztartásban élő személynek nyújtott személyes gondozás céljából évente legfeljebb öt munkanapra, vagy”

Az Mt. 55. § (1) bekezdése az alábbi m) ponttal egészül ki:

(A munkavállaló mentesül rendelkezésre állási és munkavégzési kötelezettségének teljesítése alól)

„m) munkaviszonyra vonatkozó szabályban meghatározott időre.”

Az Mt. 55. § (2)-(5) bekezdése helyébe az alábbi rendelkezések lépnek:

„(2) Az (1) bekezdés j) pontja szerinti esetben a munkavállalót a kérésének megfelelő időpontban – az örökbefogadást elősegítő szervezet által kiállított igazolás alapján, a kiállításától számított kilencven napon belül – kell mentesíteni. Az igénybevételről a munkavállaló legalább öt munkanappal korábban tájékoztatja a munkáltatót.

(3) Az (1) bekezdés l) pontja szerinti mentesülést a jogosult kérésének megfelelő időpontban, legfeljebb két részletben kell biztosítani. A súlyos egészségi ok fennállását és a gondozás indokoltságát a gondozásra szoruló személy kezelőorvosa igazolja.

(4) Az (1) bekezdés j) és l) pontja alkalmazásakor a 124. § rendelkezései megfelelően irányadók.

(5) A munkáltató, ha a munkavállaló által elkövetett kötelezettségszegés körülményeinek kivizsgálása miatt indokolt, a vizsgálat lefolytatásához szükséges, de legfeljebb harminc napra mentesítheti a munkavállalót rendelkezésre állási és munkavégzési kötelezettségének teljesítése alól.”

Az indokolás szerint a bírói jogalkalmazói gyakorlatra tekintettel a módosítás rögzíti az Mt. 55. § (1) bekezdés a) pontjában a keresőképtelenségen kívül azt az esetkört is, amikor a munkavállaló egyébként a munkaköre ellátására egészségi okból alkalmatlan.

A jelenleg hatályos Mt. értelmében a keresőképtelen, de a TB ellátást kimerítő munkavállalók esetében, amennyiben a munkáltató a megváltozott munkaképességnek megfelelő munkakört nem tud felajánlani, úgy kénytelen – az állásidőre járó munkabér fizetési kötelezettség elkerülése érdekében – a munkavállaló munkaviszonyát egészségügyi alkalmatlanság miatt megszüntetni. A törvényjavaslat ezt a helyzetet szünteti meg, hiszen a módosítást követően a mentesülés folytán már megszűnik a munkáltató foglalkoztatási és állásidőre járó fizetési kötelezettsége, ezért, ha a munkavállaló szeretne olyan munkához jutni, ahol munkabérre is szert tehet, úgy ő kénytelen a munkaviszonyát megszüntetni és másik munkáltatónál elhelyezkedni (ebben az esetben viszont az ő felmondása okán nem jár részére sem felmentési bér, sem végkielégítés).⁷ Ennek a módosításnak nincsen korrelációja a novella alapvető céljához, vagyis az irányelvek implementációjához.

3.9. A munkaszerződés módosítása

Az Mt. 61. § (2) bekezdése helyébe az alábbi rendelkezés lép:

„(2) A munkavállaló – a munkaviszony első hat hónapját kivéve – az (1) bekezdés szerinti tájékoztatás alapján kérheti munkaszerződése módosítását.”

Az Mt. 61. §-a az alábbi (4)–(6) bekezdéssel egészül ki:

„(4) A munkavállaló gyermeke nyolcéves koráig vagy a gondozást végző munkavállaló – a munkaviszony első hat hónapját kivéve – kérheti

a) a munkavégzési helyének módosítását,

b) a munkarendjének módosítását,

⁷ ELŐD Fruzsina: i.m.

c) távmunkavégzésben való foglalkoztatását, illetve

d) részmunkaidőben való foglalkoztatását.

(5) A munkavállaló a (2) vagy (4) bekezdés szerinti kérelmét írásban indokolja, továbbá megjelöli a változtatás időpontját.

(6) A munkavállaló kérelmére a munkáltató tizenöt napon belül írásban nyilatkozik. A kérelem elutasítása esetén a munkáltató nyilatkozatát a 64. § (2) bekezdés szerint megindokolja. A kérelem jogellenes elutasítása vagy a nyilatkozat elmulasztása esetén a bíróság a munkáltató hozzájáruló nyilatkozatát pótolja.”

Az irányelvek implementációja következtében a munkavállalók szélesebb jogkört kapnak a munkaszerződés nem közös megegyezéssel történő módosítása körében, ugyanis amennyiben a munkáltató elzárkózik egy munkaszerződés-módosításra tett munkavállalói ajánlattól, azt az új szabályok értelmében a munkáltatónak kötelessége megindokolni, és a novella bírósági hatáskörbe utalja az ezzel kapcsolatos jogvita elbírálását, végső fokon jognyilatkozat pótlása iránti per kezdeményezésének lehetőségével.

3.10. *Felmondás indokolási kötelezettsége*

Az Mt. 64. §-a az alábbi (3) és (4) bekezdéssel egészül ki:

„(3) A munkáltató – a munkavállaló kérelmére – indokolási köteletség hiányában is a (2) bekezdés szerint megindokolja a munkaviszony megszüntetésére irányuló jognyilatkozatát, ha a munkavállaló hivatkozása szerint a munkaviszony megszüntetésére

a) az 55. § (1) bekezdés l) pontja szerinti munkaidő-kedvezmény,

b) az apasági szabadság,

c) a szülői szabadság,

d) a 128. §-a szerint a gyermek gondozása céljából fizetés nélküli szabadság igénybevétele, vagy

e) a 61. § (2) és (4) bekezdése szerinti kérelme miatt került sor.

(4) A munkavállaló a (3) bekezdés szerinti jognyilatkozat indokolását annak közlésétől számított tizenöt napon belül írásban kérheti. A munkáltató az indokolást a kérelem kézhezvételétől számított tizenöt napon belül írásban közli.”

Ezen szabállyal kapcsolatban kijelenthetjük, hogy előrelépés történt a munkavállalók alárendelt helyzetének javítása terén.

3.11. *Felmondási tilalom*

Az Mt. 65. § (3) bekezdése helyébe az alábbi rendelkezés lép:

„(3) A munkáltató felmondással nem szüntetheti meg a munkaviszonyt

a) a várandósság,

b) a szülési szabadság,

c) az apasági szabadság,

d) a szülői szabadság,

e) a gyermek gondozása céljából igénybe vett fizetés nélküli szabadság (128. §, 130. §),

g) a tényleges önkéntes tartalékos katonai szolgálatteljesítés,

h) a nő jogszabály szerinti, az emberi reprodukciós eljárással összefüggő kezelésének, de legfeljebb ennek megkezdésétől számított hat hónap, és

i) az 55. § (1) bekezdés k) és l) pont szerinti mentesülés, és tartama alatt.”

A 2019/1185 irányelvvel összhangban a módosítás értelmében bővülnek a magyar munkajog munkáltatói felmondási tilalmának esetkörei az apasági szabadsággal, szülői szabadsággal és gondozói munkaidő-kedvezménnyel, ami a munkavállalói pozíciót erősíti szabály.

3.12. *A munkaviszony helyreállítása*

Az Mt. 83. § (1) bekezdése helyébe az alábbi rendelkezés lép:

„(1) A munkavállaló kérelmére a bíróság a munkaviszonyt helyreállítja, ha

a) a munkaviszony megszüntetése

aa) az egyenlő bánásmód követelményébe,

ab) a joggal való visszaélés tilalmába,

ac) a 65. § (3) bekezdésébe, vagy

ad) a 273. § (1) bekezdésébe ütközött,

b) a munkavállaló a munkaviszony megszüntetésekor munkavállalói képviselő volt, vagy

c) a munkavállaló a munkaviszony közös megegyezéssel történő megszüntetését vagy erre irányuló saját jognyilatkozatát sikerrel támadta meg.”

Az indokolás értelmében a Kúria egyenlő bánásmód követelményének megsértése kapcsán kialakított gyakorlatával összhangban, ha a munkavállaló a joggal való visszaélés tárgyában is érvényesíti igényét, az ezzel kapcsolatos bizonyítási eljárás lefolytatására csak azt követően kerülhet sor, miután az egyenlő bánásmód követelményének megsértése nem volt igazolható. Az Mt. 7. §-át érintően a joggal való visszaélés kapcsán bevezetett módosítás következtében pedig a jövőben a munkaviszony megszüntetésére irányuló jognyilatkozat formális jogellenességén túl vizsgálni kell azt is, hogy joggal való visszaélést is megvalósított-e a munkáltatói joggyakorlás.⁸

3.13. *Apasági szabadság*

Az Mt. 118. § (4) bekezdése helyébe az alábbi rendelkezés lép:

„(4) Az apa gyermeke születése esetén legkésőbb a gyermeke születését követő, vagy gyermek örökbefogadása esetén legkésőbb az örökbefogadást engedélyező határozat véglegessé válását követő második hónap végéig tíz munkanap szabadságra (a továbbiakban: apasági szabadság) jogosult, amelyet kérésének megfelelő időpontban, legfeljebb két részletben kell kiadni. Az apasági szabadságra a munkavállaló akkor is jogosult, ha a gyermeke halva születik, vagy meghal.”

Az apasági szabadság tekintetében a novella a 2019/1158 irányelv szabályait ülteti át, amivel a korábbi pótszabadságot váltja fel az ún. apasági szabadsággal, amelynek mértékét a minimális tartamban, 10 munkanapban határoz meg.

3.14. *Szülői szabadság*

Az Mt. egy új 118/A. §-szal egészül ki:

„118/A. § (1) A munkavállalót gyermeke hároméves koráig negyvennégy munkanap szülői szabadság illeti meg.

(2) A szülői szabadság igénybevételének feltétele, hogy a munkaviszony a gyermek születését vagy örökbefogadás esetén az örökbefogadást engedélyező határozat véglegessé válását követően egy éve fennálljon. Az igénybevétel szempontjából a 115. § (2) bekezdésben meghatározott tartamot figyelembe kell venni.”

A törvényjavaslat indokolása szerint az irányelv 5. cikk (4) bekezdése lehetővé teszi, hogy a tagállamok a szülői szabadságra való jogosultságot a munkában töltött idő tartamához vagy a szolgálati idő hosszához kössék, amely nem haladhatja meg az egy évet. A módosítás erre figyelemmel a szülői szabadság igénybevétele feltételeként előírja, hogy a munkaviszonynak a gyermek születését vagy örökbefogadás esetén az örökbefogadást engedélyező határozat véglegessé válását követően egy éve fenn kell állnia a munkáltatónál. Az egy év munkaviszony

⁸ KARÁCSONY Zoltán: Új fegyver kerülhet a munkavállalók kezébe felmondáskor – így változhat a Munka Törvénykönyve január 1-től
<https://www.hrportal.hu/hr/uj-fegyver-kerulhet-a-munkavallalok-kezebe-felmondaskor-igy-valtozhat-a-munka-torvenykonyve-januar-1-tol-20221116.html>

fennállásnak követelménye nem jogvesztő feltétel. Így, ha a gyermek születésének vagy örökbefogadás esetén az örökbefogadást engedélyező határozat véglegessé válásának időpontjában még nem állna fenn a munkaviszony egy éve a munkáltatónál, de később ez a követelmény teljesül, akkor igénybe veheti a munkavállaló a szülői szabadságot. Az igénybevétel szempontjából a 115. § (2) bekezdésben meghatározott tartamot figyelembe kell venni.

3.15. A szabadság kiadása

Az Mt. 122. §-a egy új (3a) bekezdéssel egészül ki:

„(3a) A munkáltató – a (2)-(3) bekezdéstől eltérően – a szülői szabadságot a munkavállaló kérésének megfelelő időpontban adja ki. A munkavállaló erre vonatkozó igényét legalább tizenöt nappal a szabadság kezdete előtt bejelenti. A munkáltató kivételesen fontos gazdasági érdek vagy a működését közvetlenül és súlyosan érintő ok esetén a szülői szabadság kiadását – legfeljebb hatvan nappal – elhalaszthatja, ennek indokát és a kiadás általa javasolt időpontját a munkavállalóval írásban közli.”

Az Mt. 123. § (1) és (5) bekezdése az alábbiakra módosul:

„(1) A szabadságot – az apasági szabadságot és a szülői szabadságot kivéve – az esedékességének évében kell kiadni.”

„(5) A munkáltató kivételesen fontos gazdasági érdek vagy a működését közvetlenül és súlyosan érintő ok esetén

a) a 122. § (2) és (3a) bekezdés szerinti esetben a szabadság munkavállaló által kért időpontnak megfelelő kiadását megtagadhatja,

b) a szabadság kiadásának közölt időpontját módosíthatja,

c) a munkavállaló már megkezdett szabadságát – az apasági szabadságot és a szülői szabadságot kivéve – megszakíthatja,

d) kollektív szerződés rendelkezése esetén a szabadság egynegyedét legkésőbb az esedékességet követő év március 31-ig adhatja ki.

(5a) A munkáltató az (5) bekezdés szerinti intézkedését írásban indokolja.”

A novella újraszabályozza a szabadság kiadásával kapcsolatos, jelenleg hatályos rendelkezéseket. Ennek értelmében a munkáltató a munkavállaló által kért időpontnak megfelelő szabadság kiadását megtagadhatja. A törvényjavaslat indokolása ezt akként magyarázza, hogy a szülői szabadság szabályozásával összefüggésben került sor a szabadság kiadásával kapcsolatos rendelkezések megváltoztatására. Az ilyen helyzetben a munkavállaló eldöntheti, hogy a kiadni megtagadott szabadságot milyen másik időpontban kívánja igénybe venni, vagyis álláspontunk szerint ilyenkor nem éled fel a munkáltató szabadság kiadására vonatkozó joga. Ezzel a jogalkotó a szabadság kiadására vonatkozó évtizedes konszenzust rúgta fel. A családbarát kormánytól igencsak meglepő, hogy a családos (és nem családos) munkavállalók tekintetében a munkáltatók érdekében lehetővé teszi a korábban tervezett pihenőidők (szabadságok) megtagadásának lehetőségét.

3.16. Állásidő

Az Mt. 146. § az alábbiakra módosul:

„(1) A munkavállalót távolléti díj illeti meg

a) a szabadság tartamára,

b) az 55. § (1) bekezdés c)-g) és j) pontjában,

c) az 55. § (1) bekezdés i) pontjában meghatározott esetben, ha tanúként hallgatják meg,

d) óra- vagy teljesítménybérezés esetén a napi munkaidő tartamára, ha az általános munkarend szerinti munkanapra eső munkaszüneti nap miatt csökken a teljesítendő munkaidő,

e) az 54. § (3) bekezdésben, az 55. § (5) bekezdésében meghatározott esetben, és

f) ha munkaviszonyra vonatkozó szabály rendelkezésre állás vagy munkavégzés nélkül munkabér fizetését annak mértéke meghatározása nélkül írja elő.

(2) Az (1) bekezdés d) pontjától eltérően, ha a munkavállaló a munkaszüneti napon keresőképtelen, részére a távolléti díj hetven százaléka jár. Nem illeti meg távolléti díj, ha a keresőképtelenségére tekintettel táppénzben vagy baleseti táppénzben részesül, vagy egyébként munkaköre ellátására egészségi okból alkalmatlan.

(3) A munkavállaló a betegszabadság tartamára a távolléti díj hetven százalékára jogosult.

(4) A munkavállaló az apasági szabadság öt munkanapjára távolléti díjra, a hatodik munkanapjától a távolléti díj negyven százalékára jogosult.

(5) A munkavállaló a szülői szabadság tartamára a távolléti díj tíz százalékára jogosult, amelyet csökkenteni kell az erre az időszakra a munkavállalónak megfizetett, a kötelező egészségbiztosítás ellátásairól szóló 1997. évi LXXXIII. törvény 42/A. § (1) bekezdése vagy 42/E. § (1) bekezdése szerinti gyermekgondozási díj, a családok támogatásáról szóló 1998. évi LXXXIV. törvény 20. § (1) bekezdése szerinti gyermekgondozást segítő ellátás összegével.

(6) A munkavállalót, ha a munkáltató hozzájárulása alapján mentesül a rendelkezésre állási kötelessége alól, a megállapodásuk szerint illeti meg díjazás.”

Az Mt. 147. § (1) és (2) bekezdése az alábbiakra módosul:

„(1) A munkavállalót, ha a munkáltató foglalkoztatási kötelezettségének nem tesz eleget (állásidő) – az elháríthatatlan külső okot kivéve – alpbér illeti meg.

(2) A munkavállalót, ha a munkaidő-beosztása alapján bérpótlékra jogosult, az (1) bekezdésben meghatározott díjazáson felül bérpótlék is megilleti.”

A javaslat egyértelművé teszi az Mt. 55. § (1) bekezdés a) pontjával összefüggő módosítás kapcsán – amelyről jelen tanulmányban fentebb már szóltunk -, hogy a munkaköre ellátására egészségügyi okból alkalmatlan munkavállalót nem illeti meg távolléti díj.

3.17. *Atipikus munkaviszonyok*

Az Mt. 192. § (4) bekezdése helyébe az alábbi rendelkezés lép:

„(4) A határozott idejű munkaviszony meghosszabbítása vagy a határozott idejű munkaviszony megszűnését követő hat hónapon belüli ismételt létesítése csak munkáltatói jogos érdek fennállása esetén lehetséges. A megállapodás nem irányulhat a munkavállaló jogos érdekének csorbítására. A határozott idejű munkaviszony meghosszabbítása vagy a határozott idejű munkaviszony megszűnését követő hat hónapon belül ismételt létesítése esetén azonos vagy hasonló munkakörben történő foglalkoztatás alkalmával próbaidő nem köthető ki.”

Az Mt. 192. §-a az alábbi (5) bekezdéssel egészül ki:

„(5) A próbaidő tartamát legfeljebb tizenkét hónapra létesített munkaviszony esetén – a 45. § (5) bekezdés és az 50. § (4) bekezdés szerint meghatározott tartam figyelembevételével – arányosan kell megállapítani. Ennek során a 121. § (2) bekezdését kell alkalmazni.”

Az irányelv egyértelműen írja elő az ismételt próbaidő-kikötés tilalmát, viszont az Mt. jelenleg hatályos vonatkozó rendelkezéseiből ez nem következik egyértelműen, ezért a novella javaslat *expressis verbis* fogalmazza meg ezen tilalmat.

3.18. *Keresetlevél*

Az Mt. 287. §-a az alábbi (1a) bekezdéssel egészül ki:

„(1a) A keresetlevelet a 61. § (6) bekezdése és a 64. § (4) bekezdése szerinti igény érvényesítése esetén a munkáltató jognyilatkozatának közlésétől, vagy a jognyilatkozat megtételére rendelkezésre álló határidő lejártától számított harminc napon belül kell előterjeszteni.”

A keresetlevél benyújtására irányadó határidők körét a jelen tanulmányban elemzett Mt. 61. § (6) bekezdésben és 64. § (4) bekezdésben írt új, speciális munkaügyi pertípusokra figyelemmel szükséges módosítani, amelyet a javaslat megtesz.

3.19. *Értelmező rendelkezések – a munkavállalói képviselő fogalma*

Az Mt. 294. § (1) bekezdés e) pontja helyébe az alábbi rendelkezés lép:

(E törvény alkalmazásában)

„e) munkavállalói képviselő: az üzemi tanács tagja, az üzemi megbízott, a 273. § (3) és (4) bekezdése szerinti szakszervezeti tisztségviselő, a munkavédelemről szóló törvény szerinti munkavédelmi képviselő, a gazdasági társaság felügyelő bizottságának munkavállaló képviselője.”

A munkavállalói képviselő fogalmának⁹ meghatározásának abból a szempontból van jelentősége, hogy a munkavállalói képviselőnek minősülő munkavállaló munkaviszonyának jogellenes megszüntetése esetén a munkavállaló kérheti az eredeti munkakörbe történő visszahelyezést. A módosítás célja, hogy a munkavédelmi képviselő számára is biztosítsa ezen igény érvényesítését.

4. Záró gondolatok

Kijelenthetjük, hogy Magyarországnak – határidőn túl – alapvetően sikerült az EU irányelv implementációja, de az ezt megvalósító Mt. novellába olyan módosító szövegek is bekerültek, amelyeknek nincs összefüggése ezen jogi aktussal, ráadásul ezen változtatások egyáltalán nem szolgálják a munkajog kiegyenlítő funkcióját.

Felhasznált irodalom:

1. PETROVICS Zoltán: A polgári jog egyes rendelkezéseinek alkalmazása a munkaviszonyban, különös tekintettel a kötbérre. Munkajog, 2019/4. lapszám
2. ZACCARIA Márton Leó: Összefüggések a magyar munkajog és a Szociális Jogok Európai Pillére között, különös tekintettel az (EU) 2019/1159 irányelvre. Jura 2021/2.
3. ELŐD Fruzsina: Megint a dolgozók jogait csorbító irányba változtat a kormány a Munka törvénykönyvében
<https://telex.hu/gazdasag/2022/11/21/munka-torvenykonyve-foglalkoztatasi-szabalyok-jogharmozacio-modositas-hatranynos-a-dolgozoknak-maszsz>
4. DOBOSI Kinga: A munkáltató tájékoztatási kötelezettségének kiszélesedése az Mt. módosítás tükrében.
<https://ado.hu/munkaugyek/a-munkaltato-tajekoztatasi-kotelezettsegenek-kiszelesedese-az-mt-modositas-tukreben/>
5. KARÁCSONY Zoltán: Új fegyver kerülhet a munkavállalók kezébe felmondáskor – így változhat a Munka Törvénykönyve január 1-től
<https://www.hrportal.hu/hr/uj-fegyver-kerulhet-a-munkavallalok-kezebe-felmondaskor-igy-valtozhat-a-munka-torvenykonyve-január-1-tól-20221116.html>
6. RÁCZ Zoltán: A munkavállalói képviselők és jogállásuk. HR&Munkajog, 5. évf. 10. sz., 2014. október

⁹ RÁCZ Zoltán: A munkavállalói képviselők és jogállásuk. HR&Munkajog, 5. évf. 10. sz., 2014. október, 32.

THE DIVERSITY OF THE PRACTICAL IMPLEMENTATION OF SMART CITIES

Jelen tanulmány a településfejlesztés lehetséges alternatíváját, az okos városok kérdéskörét helyezi a középpontba. Az egyre erősödő urbanizáció és digitalizáció hatására folyamatosan növekszik az okos városok száma is. A tapasztalatok alapján azonban erőteljes eltérés figyelhető meg a fejlesztések között. A kutatás során a gyakorlati megvalósítás sokszínűségére fókuszálva vizsgálom, hogy különböző szempontok alapján hogyan lehet a fejlesztéseket tipizálni.

Kulcsszavak: okos város, településfejlesztés, urbanizáció, közösségi kezdeményezés

This study focuses on a possible alternative to settlement development, smart cities. As a result of increasing urbanization and digitization, the number of smart cities is constantly increasing. Based on experience, a strong difference can be observed between the developments. During the research, I focus on the diversity of practical implementation. I examine how developments can be typified based on different aspects.

Keywords: smart city, settlement development, urbanization, community initiative

Bevezető gondolatok

Az elmúlt években a településfejlesztés jelentős változást ment keresztül. A digitalizációs fejlődés és a városiasodás következtében megjelentek, majd egyre inkább teret hódítottak maguknak az okos város programok. A szakirodalom továbbra sem használ egységes definíciót az ilyen jellegű fejlesztésekre, azonban jelen kutatás során azokra a városfejlesztési programokra fókuszálok, amelyek a település épített környezetét, működését, és az ott élő személyek életét pozitív irányba változtatják a különböző digitális eszközök bevonásával.

Az okos városok témakörében a megvalósuló fejlesztéseket különböző csoportosítási módszerek alapján kategorizálhatjuk. Jelen tanulmányban néhány besorolási alternatívát kívánok bemutatni, amellyel a céloom, hogy rávilágítsak mennyire eltérő módon van lehetőségük a városoknak megvalósítani és irányítani a fejlesztési folyamatokat, végezetül pedig egy nemzetközi jógyakorlattal szemléltetem a tervezés egy lehetséges verzióját.

1. A technológiai fejlettség

Az okos város fejlesztéseknek különböző típusait különíti el egymástól a szakirodalom a fejlettségi fokuknak megfelelően. Kezdetben *a teljes mértékben technológia által vezérelt* fejlesztések jelentek meg, amelyek szervezési folyamata a legkevésbé tudatos és emberközpontú az állami szervek és a lakosság szempontjából. Az előbbi állítást igazolja, hogy ezen smart city kezdeményezéseknél a városok teljes mértékben – mérlegelés nélkül – befogadják a nagy transznacionális informatikai cégek által kínált megoldásokat, amelyek célja a működési hatékonyságuk növelése, valamint vonzóképességük erősítésére.

Megfigyelhető, hogy a nagyvárosok egyfajta versenyben állnak egymással annak érdekében, hogy az okos városok közé kerülhessenek. A technológia-vezérelt fejlesztések szintjén a multinacionális cégek eladják termékeiket a városoknak, miközben azok sok esetben még

* **dr. RITÓ EVELIN**,
egyetemi tanársegéd
Miskolci Egyetem ÁJK
Államtudományi Intézet
Közigazgatási Jogi Intézeti Tanszék
3515 Miskolc-Egyetemváros
evelin.rito@uni-miskolc.hu
<https://orcid.org/0000-0002-5158-6430>

nincsenek teljes mértékben tisztában a fejlesztési projektek hosszútávú társadalmi és gazdasági hatásaival. Legtöbbször ezen városfejlesztések esetén csak a települések versenyképességének fokozása a cél. Kiváló példa lehet erre a fejlesztési modellre Songdo városa, amely teljes mértékben digitális megoldásokra épül. Az ilyen jellegű fejlesztéseket gyakran éri kritika, hogy a tervezés és a végrehajtás során a lakosság és a városvezetés közötti kommunikációt teljes mértékben mellőzik, ezáltal a lakossági igények nem kerülnek felmérésre, tehát sok esetben nincs összhangban a fejlesztés és a lakosság igénye.

A második kategória a **technológia-fókuszú, városvezérelt fejlesztések** csoportja, amelyekben tudatos szereplőként jelennek meg az államok és a helyi önkormányzatok, élükön a polgármesterrel és a városi tisztségviselővel, akik vezető szerepet töltenek be a fejlesztési irányok kialakításában. Kiemelendő, hogy a döntéshozók feladata a fejlesztési irányok kijelölése és az okos technológiák és innovációk szerepének meghatározása. Ezen szemlélet lényege, hogy a városvezetés úgy tekint a technológiai innovációkra, mint az életminőséget javító eszközökre. Ugyanakkor fontos kihangsúlyozni, hogy ez csak akkor valósulhat meg, ha adott egy kompetens városi vezetés, aki kellően nyitott az innovatív megoldások iránt és képes előzetesen felmérni az érintett település adottságait.

A harmadik típus a **lakossági együtt-tervezésen alapuló modell**. Ezen modell alkalmazása által áthidalhatók lennének a smart city megoldásokban felmerülő társadalmi szegregációval és egyenlőtlenséggel kapcsolatos problémák. Az iménti állítás azért került feltételes módban megfogalmazásra, mert sajnálatos módon ezen fejlesztések valósulnak meg a legkisebb arányban. A megközelítésnek a lényege, hogy a lakosság aktívan részt vesz a fejlesztési tevékenységben, amely során az igazgatási ciklust vizsgálva a célkitűzéstől kezdve, a tervezésen át, a döntéshozatalig teljes mértékben bevonásra kerülnek. A szorosabb együttműködésnek köszönhetően jobban előtérbe kerülnek a társadalmi kérdések és problémák. A közösségi tervezés alapját az egyenlőség elve, a társadalmi nyitottság és a participatív döntéshozatal jelenti. A lakosság az ötleteivel, vagy az igényeinek megosztásával is hozzájárulhat a fejlesztésekhez, de akár befektetőként is megjelenhetnek – például a megújuló erőforrások lakossági szintű kiaknázásában.¹

2. Az igazgatás alanyi köre²

Az okos város projekteket a fejlettségükön túl az igazgatási feladatot ellátó alanyi kör szempontjából is csoportosíthatjuk. Az okos városok sokféle módon irányíthatók és a legtöbb irányítási modell több megközelítés jellemzőit foglalja magában. Jelen tanulmány a kormányzati modellt, a magánvállalatok által irányított modellt és a polgári kezdeményezéseken alapuló modellt vizsgálja.

A **kormányzat által történő irányítás** kitűnő példája Szingapúr, amely rendszeresen megjelenik a világ vezető okosvárosai között. Nem túlzás azt állítani, hogy az okos városok úttörői irigylik Szingapúrt, amely egy olyan modellt kínál – elsősorban azoknak az ázsiai országoknak – , amelyek centralizált országos kormányzati ellenőrzés alatt álló városokat kívánnak létrehozni.

A város 2014-ben indította el a kezdeményezést „Okos Nemzet” programként, amelynek célja az infrastruktúra fejlesztése és a lakosság megfigyelése. 2016 óta a Kormány különböző megállapodásokat köt annak érdekében, hogy az egész város érzékelőkkel legyen felszerelve. Az érzékelők által a város valós idejű működését tudják nyomon követni a közösségi terektől kezdve, a közlekedési forgalom megfigyelésén át, egészen az állam által fenntartott idősothtonok fürdőszobáit – ahol látszólag azért kerültek felszerelésre kamerák, hogy baj esetén a hozzátartozókat értesíteni tudják.

¹ The three generations of smart cities (<https://www.fastcompany.com/3047795/the-3-generations-of-smart-cities> - 2022.augusztus 8.)

² Jelen alfejezet alapjául Vincent MOSCO: *Okosvárosok a digitális világban*. Pallas Athéné Books, Budapest 2019. 135-170. szolgált.

A Kormány a fejlesztéseket kifejezetten hasznosnak találja. Az összegyűjtött adatok alapján a terrorveszélyt kívánják csökkenteni, valamint a polgárokat az állam által helyesnek ítélt cselekvésre próbálják „ösztönözni”. A megfigyelés ezen foka adatvédelmi szempontból kifejezetten aggályos, már csak azért is, mert az összegyűjtött adatokat a „Virtuális Szingapúr” online platformon tárolják, amelyeket a magánszektor szereplőivel is megosztanak a gazdaság és a kereskedelem fejlesztése céljából, mindezt a lakosság előzetes hozzájárulása nélkül. A Kormány többször elismerte, hogy az adatok biztonságos tárolása és védelme jelenti számukra a legnagyobb kihívást, hiszen fel kell készülniük a hackerek rendszeres támadásaira.

Úgy gondolom ezen megoldás egyfajta kompromisszumon alapul, amelyben a város vezetése magas szintű közbiztonságot, fejlett közlekedést és mindenhol elérhető széles sávú internetet biztosít, amelyért a lakosság felfoghatatlan mennyiségű adattal fizet a teljes megfigyelés által.

A *magánbefektetésekre építkező vállalati beruházások* lehetőségei senkit sem érhetnek meglepetésként. A sikeres technológiai vállalatok és a jelentős pénzügyi eredményeket elérő vezetők egyaránt megpróbálják átalakítani a városok működését. Ezen kategória beruházásai arra építkeznek, hogy a jelenkor kihívásait jobban meg tudja ugrani a magánszektor, mint az állami szektorban megjelenő bürokratikus működés.

A magánbefektetésen alapuló okos város projekteket a profitszerzés hajtja, hiszen jelentős bevételre tehetnek szert a nagyvárosok omladozó infrastruktúrájának újjáépítésével és az új infrastruktúrák megalapozásával. Az éghajlatváltozás elleni küzdelem és a társadalmi különbségek felszámolása egyaránt üdvöztendő célkitűzés. Ha jobban megvizsgáljuk az említett projekteket – lásd a Facebook beruházását Zucktown-ban³, az Amazon törekvéseit Seattle-ben⁴, vagy a Twitter és az Uber lakásár emelkedést előidéző tevékenységét San Francisco-ban – megállapíthatjuk, hogy sok esetben a megvalósítás során a magasztos célkitűzések feledésbe merülnek.

A harmadik kategória a *polgári irányításon alapuló modell*, amely vonatkozásában megállapíthatjuk, hogy a polgárok bizonyos mértékben részt vehetnek mind a kormányzat, mind a magánszektor által irányított okos városok működtetésében, azonban a legtöbb esetben ez a részvétel csak minimális és passzív jellegű. Gyakran biztosítanak a városvezetők konzultációs lehetőséget a lakosság számára, azonban a gyakorlatban ez annyit jelent, hogy az irányító szereplők tájékoztatják a fejlesztésekről a lakosságot, a céljuk pedig a támogatás mértékének és az esetleges ellenállás erejének felmérése.

A részvétel biztosítása sok esetben csak rituális jellegű, azaz jelen lehetnek a polgárok a tanácskozásokon, kérdéseket vehetnek fel, vagy javaslatokat tehetnek, azonban annak érdekében, hogy a polgári irányításon alapuló modell sikeresen működjön sokkal szélesebb körű jogosítványokat kell biztosítani számukra.⁵

3. A fejlesztések iránya

A Smart City projektek egyszerre látnak el a város fejlesztésében felülről szerveződő (top-down) szerepkört és biztosítják a szükséges táptalajt az alulról jövő (bottom-up) kezdeményezések létrehozására.

A top-down irányban működő projektek keretében olyan új szolgáltatások és termékek fejlesztését kezdeményezik, amelyek segítik a helyiek életét és a társadalmi feladatok megoldásához járulnak hozzá. A bottom-up irányban biztosítani igyekeznek a megfelelő

³ David STREITFELD: *Welcome to Zucktown* – The New York Times 2018. (<https://www.nytimes.com/2018/03/21/technology/facebook-zucktown-willow-village.html> - 2022. július 30.)

⁴ Karen WEISE: *Want to See What's Up Amazon's Sleeve? Take a Tour of Seattle* – The New York Times 2018. (<https://www.nytimes.com/2018/09/23/technology/amazon-seattle-testing.html> – 2022. július 27.)

⁵ Paulo CARDULLO – Rob KITCHIN: *Smart urbanism and smart citizenship: The neoliberal logic of 'citizen-focused' smart cities in Europe*. *Environment and Planning C Politics and Space* 37(5):813-830. <https://doi.org/10.1177/0263774X18806508>

infrastruktúrát az alulról induló projekteknek a partnerek megtalálásához és az elképzelt szolgáltatás vagy termék előállítására legalkalmasabb eszközök megteremtéséhez.⁶ A következőkben egy nemzetközi joggyakorlat vizsgálatával tekintem át a bottom-up, közösségi kezdeményezés jellemzőit.

3.1. Amszterdam – Living Labs

Elsőként Amszterdam városát szeretném vizsgálat tárgyává tenni, amely az utóbbi években hatalmas lépésekkel halad előre az okos város felé vezető úton és jelenleg az élmezőnyben helyezkedik el. Az Amsterdam Smart City a köz- és magánszféra partnersége, amely úgy tekint a városra, mint egy laboratóriumra: kutatásokat, kísérleteket végeznek az összegyűjtött adatok, illetve az új mobilitási lehetőségek segítségével. A projekt nagyban hozzájárult a lakosok és a látogatók életminőségének javulásához.

Az Amsterdam Smart City egy egyedülálló együttműködés a cégek, a közszféra, az egyetemek, a kutatóközpontok és a lakosság között⁷, amely az okos városfejlesztések egyik legjelentősebb projektje. Az okos város az általuk meghatározott definíció szerint egy olyan város, ahol a szociális és technológiai infrastruktúrák és megoldások megkönnyítik és felgyorsítják a fenntartható gazdasági növekedést. Céljuk továbbá egy olyan város létrehozása, ahol élni és dolgozni is jó, tehát fő feladatuknak alapvetően az életminőség javítását tűzték ki.

Amszterdam városfejlesztési stratégiája az „Amsterdam Smart City program” címet viseli, és a kezdeményezés elindításának ötlete 2007-ben született, az Amsterdam Innovation Motor (AIM), valamint a Liander energiahálózat-üzemeltető együttműködésének köszönhetően.⁸⁹

A program alapját az a hipotézis adta, hogy „az IKT képes egyszerűsíteni a városok működését”.¹⁰ A szervezetek egy jelenleg is folyamatban lévő stratégia kezdeményezőjévé váltak, és a fő mozgatórugójává minden olyan tevékenységnek, amelyet annak progresszív megvalósítása érdekében végrehajtanak. Az AIM egy 2006-ban létrehozott alapítvány, amely segít megőrizni és megerősíteni Amszterdam nagyvárosi térségének tekintélyes pozícióját a tudásgazdaságban. A vállalkozói szellemet ösztönző új ötletek és vállalkozások támogatásával ez az alapítvány folyamatosan új kezdeményezéseket dolgoz ki az egyetemekkel, a gazdasági szereplőkkel, az önkormányzatokkal és sok más független szervezettel együttműködve.

Az Amsterdam Innovation Motor által kidolgozott kezdeményezések alapvetően négy stratégiai területhez kapcsolódnak: a kreatív iparágak és új média területéhez; az információs és kommunikációs technológia (IKT) témájához; a társadalomtudományokhoz; és a fenntarthatóság kérdésköréhez.¹¹ 2013-tól az AIM az amszterdami gazdasági igazgatóság részévé vált.¹² A Liander egy holland energiahálózat-üzemeltető, amely az Alliander, Hollandia legnagyobb energiavállalatának részét képezi. Feladata energiahálózatok kiépítése, karbantartása és irányítása

⁶ RAB Judit – RIEDEL Miklós – STEINER Balázs Miklós: *Smart City Példatár*, Lechner Nonprofit Kft., Budapest, 2015. 3.

⁷ A Triple Helix concept – magyarul Hármass Spirál modell egy modern felfogás megjelenítése, amely „a tudomány – a gazdaság – a kormányzat” újszerű munkamegosztásának és koordinált együttműködésének fontosabb dimenzióit és alapelveit foglalja össze. Ennek alapja, a szereplők folyamatos kommunikációja. Az elmélet a tudományos fejlődést, egy három erőtenyező által meghatározott erőterben létrejövő, egymásba fonódó spirálvonalú fejlődésként értelmezi. A TH modell a tudásalapú gazdaság növekedési forrásainak megteremtése érdekében szükségessé váló együttműködésre és egyenrangú szerepvállalásra hívja fel a figyelmet. (https://triplehelix.stanford.edu/3helix_concept – 2022. szeptember 10.)

⁸ BARON, G.: Amsterdam Smart City’s initiatives in the field. La Fabrique de la Cité. (<http://vimeo.com>, 2022. november 10.)

⁹ Amsterdam Smart City: Climate street Amsterdam. Amsterdam Smart City 2010. (<https://www.youtube.com>, 2022. november 2.)

¹⁰ BARON, G.. Amsterdam Smart City: from holistic view to concrete projects. Amsterdam Smart City. (<http://www.lafabriquedelacite.com>, 2022. október 3.)

¹¹ Amsterdam Innovation Motor: Amsterdam capital of science: ICT in business. (<http://www.amsterdameconomicboard.com>, 2022. november 10.)

¹² Amsterdam Economic Board: A region on the way to becoming a Smart City. (<http://www.amsterdameconomicboard.com>, 2022. október 8.)

annak érdekében, hogy a gázt és a villamos energiát Hollandia nagy részén, beleértve az amszterdami nagyvárosi térséget is eloszthassák.

A technológiát a klímaproblémák kezelésének kulcsfontosságú tényezőjeként¹³ azonosították és az intelligens város stratégia megalkotása egy lehetőséget kínált arra, hogy az Amszterdam városa által meghatározott stratégiai célok minél gyorsabban elérhetővé váljanak.

A holland közigazgatásban 2010-ben változás következett be, amely leginkább az önkormányzatok körében realizálódott.¹⁴ Ennek ellenére az önkormányzat elkötelezettsége az információs technológiák használata iránt stabil maradt az évek során, főleg azon okból kifolyólag, hogy a környezeti fenntarthatóság előmozdítása érdekében láttak benne potenciált. Ez a fajta törekvés egyértelműen megjelenik számos szakpolitikai dokumentumokban is.¹⁵

Az intelligens város stratégia elindításának motivációjának tisztázása után a három kezdeményező a tervezési fázistól kezdve teljes felelősséget vállalt annak kidolgozásáért is. A 2008-ban megkezdett tervezési tevékenységek, ill. az egyes alapító szervezetekhez tartozó különböző munkacsoportokból álló speciális csapat valósította meg. Például az amszterdami önkormányzat Klímahivatala és az Amsterdam Innovation Motor ICT Klasztere, mindkettő 2008-ban jött létre.¹⁶

A második fázisban – lényegében a tervezési szakaszban – különböző tevékenységeket végeztek. Először is, Amszterdam intelligens város stratégiája megfelelően bekerült a város stratégiai keretrendszerébe, és összhangba hozták a város beavatkozási prioritásaival, különös tekintettel arra, hogy szembe kell nézni az éghajlatváltozással a szén-dioxid-kibocsátás jelentős csökkentésével. Ez a keret számos helyi és európai szinten javasolt stratégia konvergenciájának eredménye a kezdeti szakaszban közölt problémák megoldására.¹⁷

Amint Joke van Antwerpen, az Amsterdam Innovation Motor igazgatója rámutatott, „Amsterdam Smart City szorosan kapcsolódik az Új Amszterdam Klímaprogramhoz, amely egyértelmű éghajlati célokat fogalmaz meg Amszterdam városa számára[.] és ösztönözi kell a polgárok energiafogyasztásának változását”.¹⁸ Elköteleztük magunkat amellelt, hogy 2025-ben 40%-kal csökkentjük CO₂-kibocsátásunkat (1990-hez képest)”.¹⁹ Ily módon Amszterdam „a világ egyik legfenntarthatóbb városává” válhat. " 2025-re.²⁰

Az intelligens város stratégiát összhangba hozták az Új Amszterdam Klíma programban javasolt célkitűzésekkel, prioritásokkal és jövőképpel. A stratégia valóban 2025-ig határoz meg feladatokat, és végső céljai a következők: 1) a támogatás az energiapazarlás és a szén-dioxid-kibocsátás csökkentésére Amszterdam területén; 2) a technológiai innováción alapuló fenntartható gazdasági növekedés előmozdítása, kihasználva az IKT és a változás adta lehetőségeket g polgárok magatartása a fenntarthatóbb életmód kialakítása érdekében.²¹

¹³ BRINKMAN, J. – MEUWISSEN, C.: Webinar - Amsterdam Smart City. 2degrees 2010. (<https://www.2degreesnetwork.com>, 2022. szeptember 16.)

¹⁴ VAN DER LAAN, E.: Smart cities. In ERCIM News 2014.

¹⁵ Gemeente Amsterdam: Amsterdam: a different energy. 2040 Energy Strategy. Gemeente Amsterdam. (<http://www.amsterdam.nl>, 2022. október 7.)

¹⁶ European Commission: Amsterdam Smart City. European Union. (<http://ec.europa.eu> – 2022. október 3.)

¹⁷ ANNEN, D.M.: Amsterdam Smart City. Smart stories: how they will change the world. Amsterdam Smart City. (<http://smartgridaustralia.com.au> – 2022. október 3.)

¹⁸ Smart Meters: Accenture to help Amsterdam realize smart city vision. 2009. (<http://www.smartmeters.com> – 2022. október 3.)

¹⁹ Gemeente Amsterdam: New Amsterdam Climate: summary of plans and ongoing projects. GemeenteAmsterdam. (<http://mycovenant.eumayors.eu> - (<http://www.amsterdam.nl>, 2022. október 5.)

²⁰ Gemeente Amsterdam: Amsterdam in 2020: sustainable opportunities, sustainable future. GemeenteAmsterdam 2009. (<http://www.amsterdam.nl>, 2022. október 12.)

²¹ ANNEN, D.M.: Amsterdam Smart City. Smart stories: how they will change the world. 2011. (<http://smartgridaustralia.com.au> – 2022. október 3.)

Amsterdam Economic Board: A region on the way to becoming a Smart City. Amsterdam, 2012. (<http://www.amsterdameconomicboard.com> – 2022. október 8.)

Ezen túlmenően a New Amsterdam Climate programban szereplő szén-dioxid-kibocsátás elemzését felhasználták azon cselekvési területek kiválasztásához, amelyek megfelelnek a "város legnagyobb CO₂-kibocsátóinak": lakóterek; munkatermek; mobilitás; és közterek.²² Ezek a területek „a becslések szerint a város kibocsátásának egy-egy harmadát teszik ki”.²³ E célok elérése érdekében az IKT-alapú projektek folyamatos és állandó fejlesztésén alapuló sajátos megközelítést határoztak meg. Minden projektet és az azt jellemző technológiai megoldásokat egy kezdeti kísérleti fázisban tesztelik. A tesztidőszak végén a kapott eredményeket elemzik, és a legjobb kezdeményezéseket egy következő nagyszabású megvalósítási szakaszban mérlegelik.

Ezen túlmenően négy kulcsfontosságú elv érvényesül. mind a stratégia, mind az egyéni projektek kidolgozásának irányítására kiválasztottak esetében:

1) Kollektív erőfeszítés: az eredmények eléréséhez elengedhetetlennek tartják a szorosan együttműködő megközelítést, ezért minden projektben folyamatosan ösztönzik és támogatják a köz- és a magánszféra közötti együttműködést, valamint az állampolgárok bevonása (Public-Private-People Partnership);

2) Gazdasági életképesség: csak a legelőnyösebb projektek jöhetnek szóba a potenciális megvalósítás fázisában;

3) Tech push/pull kereslet: az éghajlatváltozás elleni fellépést technológiai innovációval és a viselkedési változás ösztönzésével kell támogatni;

4) Tudásterjesztés: a megszerzett tudás megosztása és terjesztése az intelligens város átalakítása felé vezető utat döntő fontosságú cselekvésnek tekintik.²⁴

Annak érdekében, hogy biztosítsák a polgárok magas szintű bevonását a projektek kidolgozásába, és ösztönözzék viselkedésük megváltoztatását, a Living Lab módszertant választották. Ily módon a technológiai megoldások a város lakosságának aktív bevonásával valós környezetben is kipróbálhatók.²⁵

Joost Brinkman, az Amsterdam SmartCity program 2009 és 2011 közötti menedzsere szerint „az amszterdami megközelítés lényege, hogy a Living Labs-t használják a projektekhez [...]. A [...] polgárok bevonása elengedhetetlen [...], mivel a tesztelt technológiák használatának elfogadásuk és tapasztalataik nélkül”.²⁶

3.2. A városi laborok, mint tesztelő közegek

Amszterdam smart stratégiája nem egy hagyományos, minden részletben kidolgozott terv, inkább a gyakorlatra támaszkodik, mivel kísérleti célból a különböző városi negyedekben Living Lab projekteket indítottak a helyiek közreműködésével. A Living Lab (a továbbiakban: Városi Labor vagy Living Lab) egy tesztelő közegek, ahol a felhasználók és a fejlesztők közösen dolgoznak a szolgáltatások és a termékek fejlesztésén. Az Európai Bizottság PPP²⁷ (Public – Private – People Partnerships) definícióval határozza meg az említett konstrukciót. A Living Lab kollaboráció a nyílt innováció egyik leggyakoribb megjelenési formája, mely egy nyílt ökoszisztémát jelölt, ahol a kísérletezés és a közös alkotás valódi környezetben, valódi felhasználókkal közösen történik. A program előnye, hogy a végfelhasználók a kutatókkal, a cégekkel és a közintézményekkel együtt kutatják, tervezik és valósítják meg az új ötleteket, termékeket, szolgáltatásokat, tehát a tervezési és a kivitelezési szakasz is közösen történik.

²² TURNER, V. et al.: Reducing greenhouse gases through intense use of Information and Communication Technology: part I. International Data Corporation (IDC). 2009. (<http://download.intel.com> – 2022. október 17.)

²³ PHILIPSON, G.: Amsterdam - Europe's first smart city. Green IT Review. 2009. (<http://www.thegreenitreview.com> – 2022. október 13.)

²⁴ BRINKMAN, J.: *Supporting sustainability through smart infrastructures: the case of Amsterdam*. In NetworkIndustries Quarterly, 13(3), 22-25.

²⁵ Amsterdam Economic Board: A region on the way to becoming a Smart City. 2012. (<http://www.amsterdameconomicboard.com> – 2022. október 8.)

²⁶ BRINKMAN, J. (2011) im: 23.o.

²⁷ European Commission – Digital Single Market – Public Private Partnerships (<https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/public-private-partnerships> – 2022. július 30.)

A Városi Laborok a közös alkotás, felfedezés, kísérletezés és értékelés folyamatát foglalják magukban, amelynek köszönhetően a fejlesztők és a felhasználók a teljes folyamat alatt együttműködhetnek és értékelhetik a koncepciók, szolgáltatások minőségét. A tesztelési folyamat egyik legfontosabb része a visszacsatolás, annak mérése, hogy mennyire hasznos, elfogadott az elgondolás a vizsgált közegben, ugyanis a fenntartható fejlődés a felhasználók igényei szerint működő társadalmi – gazdasági folyamatokra megfelelően reagáló megoldásokkal építhető. Számos Living Lab meghatározás létezik, azonban kiemelendő, hogy egy komplex fogalomról van szó, hiszen a Living Lab formáció környezetet, rendszert, platformot, metodológiát és szervezetet is jelöl. Fontosnak tartom bemutatni a William Mitchell által meghatározott fogalmat, amely szerint a Living Lab egy olyan laboratóriumként funkcionáló várost vagy épületet jelent, melyben a fejlesztők és a tervezők életszerű környezetben meg tudják figyelni az emberek viselkedését és reakcióit egyes élethelyzetekre vonatkozóan, valamint azt, hogy bizonyos szituációkban mit hajlandóak és képesek véghezvinni.²⁸

Ma még nincs konszenzus arra vonatkozóan, hogy felhasználó-központú „user-centric” vagy felhasználó-vezérelt „user-driven” innovációról beszélhetünk-e a Living Lab esetén. A szakirodalmak többségében a két fogalom keveredik egymással. Az Európai Bizottság által megalkotott definíció a „user-driven” elnevezést használja, hiszen értelmezése szerint az innovációs folyamat középpontjába a végfelhasználó kerül. Ez a megfogalmazás viszont sok esetben zavart kelt, hiszen értelmezhető úgy is, hogy a felhasználó teljes értékű irányítóként és koordinátorként vesz részt az innovációs folyamatban, ugyanakkor nyilvánvaló, hogy a felhasználónak nincsenek sem vezető képességei, sem megfelelő tudása a folyamat irányításához. A fogalmi problémák ellenére, úgy gondolom, hogy a Living Lab projektek nagyban segíthetik az eredményes okos város projektek kivitelezését.

Ez a választás összhangban van a stratégia célkitűzéseivel és kulcsfontosságú elveivel. Egy másik fontos tevékenység, amelyet a tervezési szakaszban végeztek, egy olyan új szervezet létrehozása, amely képes biztosítani a projektek megfelelő végrehajtását, és amely "nyílt platformként [...] egyesíti a(z) [állami és magán] feleket és önállóan működik".²⁹ Ezt a szervezetet Amsterdam Smart City-nek³⁰ nevezték el, és alapítványként strukturálták.³¹ Ezenkívül különböző munkacsoportokat jelöltek ki, amelyek meghatározott szerepkörrel és felelősséggel rendelkeznek.³² Az összes csoportot a harmadik szakaszban aktiválták, és főként az AIM, a Liander és más külső tanácsadók képviselőiből állnak. Ezek közé tartozik az Accenture, amely a világ egyik legnagyobb tanácsadó cége az IKT területén. Végül pedig pontosan meghatározták a projektötletek előállításához, kiválasztásához és megvalósításához vezető eljárást, valamint a projektötletek nyomon követését és értékelését szolgáló módszertant.³³

3.3 A megvalósítás folyamata

Amszterdam intelligens város stratégiája olyan IKT-alapú projektek folyamatos fejlesztésén alapul, amelyek lehetővé teszik új alkalmazások, szolgáltatások, eszközök és technológiai infrastruktúrák városon belüli bevezetését. A megfelelő koordináció és végrehajtás biztosítása érdekében aktiválták az Amsterdam Smart City Alapítványt. Ily módon a stratégia „a

²⁸ FÜZI Anita: *A nyílt innováció egyik eszköze: Living Lab?* In: Inzelt Annamária – Bajmócy Zoltán, 2013: Innovációs rendszerek. Szereplők, kapcsolatok és intézmények. JATEPress, Szeged, 180-195. (http://acta.bibl.u-szeged.hu/32839/1/gtk_2013_180-195.pdf - 2022. augusztus 2.)

²⁹ ANNEN, D.M.: *Amsterdam Smart City. Smart stories: how they will change the world.* (<http://smartgridaustralia.com.au> – 2022. október 3.)

³⁰ European Commission: *Amsterdam Smart City.* 2011. (<http://ec.europa.eu> – 2022. október 13.)

³¹ REVIGLIO, E. et al.: *Smart city: development projects and financial instruments.* Cassa Depositi e Prestiti. 2011. (<http://www.cassaddpp>. – 2022. október 14.)

³² BRINKMAN, J. (2011). im. 24.

³³ MORA, L. – BOLICI, R.: *How to Become a Smart City: Learning from Amsterdam.* In: Bisello, A., Vettorato, D., Stephens, R., Elisei, P. (eds) *Smart and Sustainable Planning for Cities and Regions.* SSPCR 2015. Green Energy and Technology. Springer, Cham. https://doi.org/10.1007/978-3-319-44899-2_15 251-266.

[tervezési fázis] holisztikus szemléletétől a konkrét projektek felé mozdult el”.³⁴ A projektek kiválasztásához és megvalósításához az alapítvány a tervezési szakaszban meghatározott eljárást alkalmazza, amiben minden lehetséges projekt egy koncepciófejlesztési fázissal kezdődik, amely során a projektötletet részletesen feltárják. Az ötleteket az Amsterdam Smart City Foundation dolgozhatja ki, vagy külső szervezetek is benyújthatják őket. Főleg a megvalósíthatóság, a költségek és a CO₂-csökkentési potenciál figyelembevételével a Fókuszcsoporthoz feladata a pályázat jóváhagyása vagy elutasítása. Jóváhagyás esetén az alapítvány kiválasztja a legmegfelelőbb projektpartnereket, és felkéri őket a részvételre, majd összegyűjti a tőlük beérkező pályázatokat. Amint a munkacsoport létrejött lezárul a tervezési fázis, és megkezdődik a végrehajtási szakasz. Ebben a második szakaszban a különböző partnerek szerepét és felelősségét a projektindítási dokumentum határozza meg, amelyet mindegyiküknek alá kell írnia. A projektmenedzsmenttel kapcsolatos tevékenységeket a partnerek egyikének kell elvégeznie. Az alapítvány szerepét vizsgálva azt láthatjuk, hogy transzverzálisan működik azáltal, hogy támogatást, nyomon követést és általános tervezést biztosít a projekt valamennyi tevékenységéhez.³⁵ A projekteket azok a vállalatok és kormányzati szervezetek finanszírozzák, amelyek részt vesznek a projekt végrehajtásában is.

Az Amsterdam Smart City Alapítvány működését egy olyan megállapodás aláírásával biztosítják, amely keretében kötelezettségvállalást és forrásokat kap egy partnertől, és meghatározzák az együttműködés részleteit.

A projektek fejlesztése olyan tevékenység, amely az évek során folyamatosan bővült. 2009 és 2011 között tizenhat projekt zárult le³⁶, 2014-ben már több mint hetven projekt volt folyamatban. Ez a növekedés az amszterdami smart city stratégia fejlesztésének aktív támogatásában érdekelt új állami és magánszervezetek növekvő számával párhuzamosan következett be. 2011-ben mintegy hetven aktív partner volt³⁷, és az évek során ez a szám több száz fölé nőtt. Ezek között főként a hálózatüzemeltetők, közműszolgáltatók, kormányzati szervezetek, egyetemek, pénzügyi intézmények, távközlési és IKT-cégek, közlekedési és hulladékgazdálkodási cégek, valamint technológiai start-upok jelennek meg.

A végrehajtás során fontos szerepet tölt be a monitoring és az értékelés, amely során a haladás nyomon követése és az eredmények értékelése az Amsterdam Smart City Alapítvány és a projektpartnerek együttműködésének köszönhetően időszakonként történik. Ezeket a tevékenységeket a tervezési szakaszban kialakított eljárás szerint hajtják végre, és lehetővé teszik például annak megállapítását, hogy a megtett intézkedések pozitív eredményt hoztak-e; vagy, hogy a CO₂-kibocsátás csökkentése tekintetében a végső célhoz viszonyítva milyen állapot áll fenn; vagy lehetőséget biztosít arra, hogy mely projekteket kell városi vagy regionális szinten kidolgozni.

A 2009-2011 közötti időszakban az egyes projektek során elért összes eredményt egyetlen jelentésben tették közzé, amely részletesen tartalmazza az egyes projektek értékeléseit, és a teljes projekt átfogó elemzését is. Ez a projekt alapvetően a technológia által kínált energiamegtakarítási és szén-dioxid-kibocsátás-csökkentési lehetőségekre fókuszál. A stratégia alapja, hogy felállít és egy-egy modellt, amiben vizsgálják, hogy nagy valószínűséggel milyen hatékonyan fognak működni a megvalósított rendszerek, és általában a kísérleti szakasz során szerzett adatok figyelembevételével határozzák meg őket.

Ezenkívül fontos megjegyezni, hogy Amsterdam okos város stratégiájának erénye, hogy dinamikus irányítják. A különböző szakaszokat soha nem zárják le véglegesen, hanem folyamatos felülvizsgálatnak és kiigazításnak vetik alá, amelynek célja a stratégia szerkezetének

³⁴ BARON, G.: Amsterdam Smart City: from holistic view to concrete projects. Amsterdam Smart City. (<http://www.lafabriquedelacite.com> – 2022. október 3.)

³⁵ BIGLIANI, R. – GALLOTTI, G.: Best practices: bringing stakeholders together. The Amsterdam Smart Cityproject. International Data Corporation (IDC). 2019. (<http://amsterdamsmartcity.com> – 2022. október 3.)

³⁶ ANNEN, D.M. (2011) im.

³⁷ VERMAST, F.: Amsterdam Smart City. (<http://www.developpement-durable.gouv.fr> – 2022. október 3.)

és működésének javítása. Például négy évvel a kezdeményezés kezdete után megváltoztak a cselekvési területek, és négy területről hétre nőttek. Ezek az intelligens mobilitás, okos élet, intelligens társadalom, nagymennyiségű nyílt adat, intelligens területek, intelligens gazdaság és infrastruktúrák.³⁸

Ami kiemelést érdemel, hogy Amszterdam esetében minden megszerzett tudást és tanulságot széles körben megosztanak. A tudásmegosztás egy transzverzális és folyamatos tevékenység, amelyet az Amsterdam Smart City Alapítvány végez. A cél nem csak a tájékoztatás, hanem az ingyenes nyilvánosság megszerzése, és az új szövetségek, partneri együttműködések és kapcsolatok létrehozásának ösztönzése is.³⁹ Az események szervezése az egyik fő kommunikációs eszköz, amelyet a stratégiával kapcsolatos ismeretek terjesztésére és az elvégzett munka népszerűsítésére használnak. A város erre irányuló törekvését igazolja az is, hogy az Amsterdam Smart City Alapítvány valóban több nemzeti és nemzetközi konferencián vett részt, ahol az amszterdami intelligens város stratégiájának jellemzői kerültek részletes leírásra, mint a célkitűzések, a cselekvési prioritások, a stratégiai elvek, a pénzügyi stratégia, a tevékenységek tervezése, az érdekelt felek megnevezése, és a projektekkel elért eredmények.⁴⁰

Ezeket az adatokat és információkat cikkek, hírek sajtótermékek keretében is terjesztik kiadásokat és jelentéseket készítenek róluk.⁴¹ Ezek a tájékoztató dokumentumok főként egyetlen, az intelligens város stratégiájának szentelt webes platformba épülnek be. Ezt az interaktív portált 2009 és 2010 között fejlesztették, és az évek során folyamatosan bővítették, frissítették. A honlap megléte mellett nagy hangsúlyt fektetnek a folyamatos tájékoztatásra, amely érdekében hírlevél szolgáltatásokat, prezentációkat és tárlatvezetéseket szerveznek azon szervezetek számára, amelyek érdeklődést mutatnak a kezdeményezés partnereivé válás iránt. Nemcsak a gazdasági szereplők bevonására helyeznek nagy hangsúlyt, hanem a lakosság részvételének erősítésére is, amely során a polgárok aktív részvételének ösztönzése érdekében szerveznek versenyeket, találkozókat és workshopokat, közösségi hálózatokat építenek a Facebook és a Twitter segítségével.⁴²

Záró gondolatok

Összességében megállapítható, hogy hogy Amszterdam úttörő az intelligens városi mozgalomban és a siker a stratégiai várostervezési elvekhez szorosan kapcsolódó megközelítés eredménye.⁴³ Okos városstratégiájának kialakításához a város egy olyan utat választott, ami a stratégiai gondolkodáson, az együttműködésen és befogadó kritériumokon alapul. A feladatok végrehajtásának módját pontosan megtervezték még a cselekvés előtt, és az elvégzendő tevékenységeket stratégiai keretek között szervezték meg.

Megfigyelhető, hogy ebben az esetben a stratégia nem kizárólag egy névleges dokumentum, amelynek gyakorlati hasznosulása csekély, épp ezzel ellentétben a teljes fejlesztési folyamat erre épül. A stratégiai várostervezés segítségével az önkormányzat és a többi finanszírozó partner az új IKT-infrastruktúrák és a digitális szolgáltatások fontosságának hatékony ötvözésével kezelte az intelligens városi stratégiák összetettségét.⁴⁴

³⁸ Amsterdam Smart City: The Amsterdam Smart City. (<http://amsterdamsmartcity.com> – 2022. november 3.)

³⁹ BRINKMAN, J.: im. 23.

⁴⁰ ANNEN, D.M. (2011) im

⁴¹ Gemeente Amsterdam: Summary. Virtual building blocks: the influence of ICT and internet on the city. InPLANAmsterdam, February 2012, 26-27.

Gemeente Amsterdam: Making city: inspiration and the search for new strategies. In PLANAmsterdam, March 2013, pp. 22-29.

⁴² Amsterdam Smart City: Dutch Tree Challenge. 2013. (<http://amsterdamsmartcity.com> – 2022. október 18.)

⁴³ SANTUCCI, L. et al.: Strategic planning tools for eco-efficient and socially inclusive infrastructure. United Nations 2011. (<http://www.unhabitat.org.pk> - - 2022. november 16.)

⁴⁴ DIRKS, S. – KEELING, M.: A vision of smarter cities: how cities can lead the way into a prosperous and sustainable future. IBM Corporation. (<http://www-03.ibm.com> – 2022. november 3.)

Kiemelt figyelmet fordítanak arra is, hogy nem kizárólag a technológia jelenthez kritikus tényezőt a megvalósítás során, ezért minél inkább próbálják erősíteni a vezetési formák fejlesztését és a politikai elkötelezettséget.⁴⁵ Nagy hangsúlyt fektetnek az irányítási és finanszírozási képesség erősítésére⁴⁶, a támogatási rendszerek átalakítására⁴⁷; az érintett szereplők és a bevonható egyéb szervezetek közötti együttműködések⁴⁸, innovatív üzleti és működési modellek kialakítására.⁴⁹ Ami az egész tervezés alapját jelenti és iránymutatásként szolgálhat más városok számára is, az a tény az alulról építkező erőfeszítésekben rejlő óriási innovációs potenciál előnyeit helyezik a középpontba⁵⁰, elkerülve a túlságosan felülről lefelé irányuló megközelítés alkalmazását.

Amszterdam vonatkozásában megállapíthatjuk, hogy a város több mint 100 partnerrel működik együtt innovatív projektek megvalósításában. Egy közösségi felület fogja át a teljes ökoszisztémát, ahol például online bejegyzések segítségével lehet kérdéseket feltenni és igényeket felvetni a városvezetés számára.⁵¹

Amszterdam tanulságára építve a stratégiai várostervezés hatékony eszköznek tűnik abban az esetben, ha a városok intelligens környezetben történő fokozatos átalakítását irányítják.⁵² Ezt a helyzetet figyelembe véve fontosnak tartom egy következő kutatás alkalmával egy eltérő modell vizsgálatát, nem csak az elért eredmények szélesebb körű áttekintése érdekében, hanem azért is, hogy láthatóvá váljanak azok a pontok, amelyek iránymutatásként szolgálhatnak arra, hogy hogyan lehet okosvárosi stratégiákat felépíteni az európai nagyvárosokban.

Felhasznált irodalom:

- [1.] ALAWADHI, S. et al. (2012). Building understanding of smart city initiatives. In H.J. Scholl, H.J. et al. (eds.) *ElectronicGovernment. 11th IFIP WG 8.5 International Conference, EGOV 2012. Krostiansand, 03-06 September 2012*. Berlin: Springer-Verlag, 40-53.
- [2.] Amsterdam Economic Board: A region on the way to becoming a Smart City. (<http://www.amsterdameconomicboard.com>, 2022. október 8.)
- [3.] Amsterdam Innovation Motor: Amsterdam capital of science: ICT in business. (<http://www.amsterdameconomicboard.com>, 2022. november 10.)
- [4.] Amsterdam Smart City: Climate street Amsterdam. Amsterdam Smart City 2010. (<https://www.youtube.com>, 2022. november 2.)

Gil-Castineira, F. et al. (2011). Experiences inside the Ubiquitous Oulu Smart City. In *Computer*, 44(6), pp. 48-55

⁴⁵ ALAWADHI, S. et al. (2012). Building understanding of smart city initiatives. In H.J. Scholl, H.J. et al. (eds.) *ElectronicGovernment. 11th IFIP WG 8.5 International Conference, EGOV 2012. Krostiansand, 03-06 September 2012*. Berlin: Springer-Verlag, 40-53.

CHOURABI, H. et al.: Understanding smart cities: an integrative framework. In: R.H. Sprague (ed.) *Proceedings of the 45th Hawaii International Conference on System Sciences, Maui, Hawaii, 04-07 January 2012*. Piscataway, New Jersey: IEEE, 2289-2297.

⁴⁶ WASHBURN, D. et al.: Helping CIOs understand "Smart City" initiatives. Forrester Research. (<http://www.forrester.com> – 2022. november 15.)

⁴⁷ NAPHADE, M. et al.: Smarter cities and their innovation challenges. In *Computer*, 44(6), pp. 32-39.

⁴⁸ BECK, F.: The modern city: from vision to reality. IBM Corporation 2011. (<http://www.ibm.com> – 2022. november 5.)

⁴⁹ BELISSENT, J. et al.: Getting clever about smart cities: new opportunities require new business models. Forrester Research. (<http://www.forrester.com> – 2022. november 5.)

⁵⁰ RATTI, C. – TOWNSEND, A.: *The social nexus*. Scientific American, 2011. 305(8), 42-48.

DEAKIN, M. – AL WEAR, H.: *From intelligent to smart cities*. In *Intelligent building international*, 2011. 3(3), 140-152.

⁵¹ GERE László – CZIRJÁK Ráhel: *Erősítik-e a társadalmi kirekesztés a smart cityk?* In: *Információs társadalom* 16. évfolyam 3. szám 2016. 10-15.

⁵² KOMNINOS, N.: *The age of intelligent cities: smart environments and innovation-for-all strategies*. New York City, New York: Routledge. 2014.

- [5.] Amsterdam Smart City: Dutch Tree Challenge. 2013. (<http://amsterdamsmartcity.com> – 2022. október 18.)
- [6.] Amsterdam Smart City: Smart stories. Amsterdam Smart City 2011. (<http://amsterdamsmartcity.com>, 2022. szeptember 9.)
- [7.] Amsterdam Smart City: The Amsterdam Smart City. (<http://amsterdamsmartcity.com> – 2022. november 3.)
- [8.] ANNEN, D.M.: Amsterdam Smart City. Smart stories: how they will change the world. Amsterdam Smart City. (<http://smartgridaustralia.com.au> – 2022. október 3.)
- [9.] ANNEN, D.M.: Amsterdam Smart City. Smart stories: how they will change the world. (<http://smartgridaustralia.com.au> – 2022. november 3.)
- [10.] BARON, G.: Amsterdam Smart City: from holistic view to concrete projects. Amsterdam Smart City. (<http://www.lafabriquedelacite.com> – 2022. október 3.)
- [11.] BARON, G.: Amsterdam Smart City's initiatives in the field. La Fabrique de la Cité. (<http://vimeo.com>, 2022. november 10.)
- [12.] BECK, F.: The modern city: from vision to reality. IBM Corporation 2011. (<http://www.ibm.com> – 2022. november 5.)
- [13.] BELISSENT, J. et al.: Getting clever about smart cities: new opportunities require new business models. Forrester Research. (<http://www.forrester.com> – 2022. november 5.)
- [14.] BIGLIANI, R. – GALLOTTI, G.: Best practices: bringing stakeholders together. The Amsterdam Smart Cityproject. International Data Corporation (IDC). 2019. (<http://amsterdamsmartcity.com> – 2022. október 3.)
- [15.] BRINKMAN, J. – MEUWISSEN, C.: Webinar - Amsterdam Smart City. 2degrees 2010. (<https://www.2degreesnetwork.com>, 2022. szeptember 16.)
- [16.] BRINKMAN, J.: *Supporting sustainability through smart infrastructures: the case of Amsterdam*. In NetworkIndustries Quarterly, 13(3), 22-25.
- [17.] BRINKMAN, J.: Supporting sustainability through smart infrastructures: the case of Amsterdam. In NetworkIndustries Quarterly, 13(3), pp. 22-25
- [18.] CHOURABI, H. et al.: Understanding smart cities: an integrative framework. In: R.H. Sprague (ed.) *Proceedings of the 45th Hawaii International Conference on System Sciences, Maui, Hawaii, 04-07 January 2012*. Piscataway, New Jersey: IEEE, 2289-2297.
- [19.] David STREITFELD: *Welcome to Zucktown* – The New York Times 2018. (<https://www.nytimes.com/2018/03/21/technology/facebook-zucktown-willow-village.html> – 2022. július 30.)
- [20.] DEAKIN, M. – AL WEAR, H.: *From intelligent to smart cities*. In Intelligent building international, 2011. 3(3), 140-152.
- [21.] DIRKS, S. – KEELING, M.: A vision of smarter cities: how cities can lead the way into a prosperous and sustainable future. IBM Corporation. (<http://www-03.ibm.com> – 2022. november 3.)
- [22.] European Commission – Digital Single Market – Public Private Partnerships (<https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/public-private-partnerships> – 2022. július 30.)
- [23.] European Commission: Amsterdam Smart City. 2011. (<http://ec.europa.eu> – 2022. október 13.)
- [24.] European Commission: Amsterdam Smart City. European Union. (<http://ec.europa.eu> – 2022. október 3.)
- [25.] FÜZI Anita: *A nyílt innováció egyik eszköze: Living Lab?* In: Inzelt Annamária – Bajmócy Zoltán, 2013: Innovációs rendszerek. Szereplők, kapcsolatok és intézmények. JATEPress, Szeged, 180-195. (http://acta.bibl.u-szeged.hu/32839/1/gtk_2013_180-195.pdf - 2022. augusztus 2.)
- [26.] Gemeente Amsterdam: Amsterdam in 2020: sustainable opportunities, sustainable future. GemeenteAmsterdam 2009. (<http://www.amsterdam.nl>, 2022. október 12.)

- [27.] Gemeente Amsterdam: Amsterdam: a different energy. 2040 Energy Strategy. Gemeente Amsterdam. (<http://www.amsterdam.nl>, 2022. október 7.)
- [28.] Gemeente Amsterdam: Making city: inspiration and the search for new strategies. In PLANAmsterdam, March 2013, pp. 22-29.
- [29.] Gemeente Amsterdam: New Amsterdam Climate: summary of plans and ongoing projects. Gemeente Amsterdam. (<http://mycovenant.eumayors.eu> - (<http://www.amsterdam.nl>, 2022. október 5.)
- [30.] Gemeente Amsterdam: Summary. Virtual building blocks: the influence of ICT and internet on the city. In PLANAmsterdam, February 2012, 26-27.
- [31.] GERE László – CZIRJÁK Ráhel: *Erősítik-e a társadalmi kirekesztés a smart cityk?* In.: Információs társadalom 16. évfolyam 3. szám 2016. 10-15.
- [32.] Gil-Castineira, F. et al. (2011). Experiences inside the Ubiquitous Oulu Smart City. In Computer, 44(6), pp. 48-55
- [33.] Karen WEISE: *Want to See What's Up Amazon's Sleeve? Take a Tour of Seattle* – The New York Times 2018. (<https://www.nytimes.com/2018/09/23/technology/amazon-seattle-testing.html> – 2022. július 27.)
- [34.] KOMNINOS, N.: *The age of intelligent cities: smart environments and innovation-for-all strategies*. New York City, New York: Routledge. 2014.
- [35.] MORA, L. – BOLICI, R.: *How to Become a Smart City: Learning from Amsterdam*. In: Bisello, A., Vettorato, D., Stephens, R., Elisei, P. (eds) Smart and Sustainable Planning for Cities and Regions. SSPCR 2015. Green Energy and Technology. Springer, Cham. https://doi.org/10.1007/978-3-319-44899-2_15 251-266.
- [36.] NAPHADE, M. et al.: Smarter cities and their innovation challenges. In Computer, 44(6), pp. 32-39.
- [37.] Paulo CARDULLO – Rob KITCHIN: *Smart urbanism and smart citizenship: The neoliberal logic of 'citizen-focused' smart cities in Europe*. Environment and Planning C Politics and Space 37(5):813-830. <https://doi.org/10.1177/0263774X18806508>
- [38.] PHILIPSON, G.: Amsterdam - Europe's first smart city. Green IT Review. 2009. (<http://www.thegreenitreview.com> – 2022. október 13.)
- [39.] RAB Judit – RIEDEL Miklós – STEINER Balázs Miklós: *Smart City Példatár*, Lechner Nonprofit Kft., Budapest, 2015. 3.
- [40.] RATTI, C. – TOWNSEND, A.: *The social nexus*. Scientific American, 2011. 305(8), 42-48.
- [41.] REVIGLIO, E. et al.: *Smart city: development projects and financial instruments*. Cassa Depositi e Prestiti. 2011. (<http://www.cassaddpp>. – 2022. október 14.)
- [42.] SANTUCCI, L. et al.: Strategic planning tools for eco-efficient and socially inclusive infrastructure. United Nations 2011. (<http://www.unhabitat.org.pk> - – 2022. november 16.)
- [43.] Smart Meters: Accenture to help Amsterdam realize smart city vision. 2009. (<http://www.smartmeters.com> – 2022. október 3.)
- [44.] The three generations of smart cities (<https://www.fastcompany.com/3047795/the-3-generations-of-smart-cities> - 2022. augusztus 8.)
- [45.] TURNER, V. et al.: Reducing greenhouse gases through intense use of Information and Communication Technology: part 1. International Data Corporation (IDC). 2009. (<http://download.intel.com> – 2022. október 17.)
- [46.] VAN DER LAAN, E.: Smart cities. In ERCIM News 2014.
- [47.] VERMAST, F.: Amsterdam Smart City. (<http://www.developpement-durable.gouv.fr> – 2022. október 3.)
- [48.] Vincent MOSCO: *Okosvárosok a digitális világban*. Pallas Athéné Books, Budapest 2019. 135-170.
- [49.] WASHBURN, D. et al.: Helping CIOs understand "Smart City" initiatives. Forrester Research. (<http://www.forrester.com> – 2022. november

SÁRY PÁL* :A NEMI ERKÖLCS ELLENI BŰNCSELEKMÉNYEK SZABÁLYOZÁSA A IUSTINIANUSI JOGBAN

THE REGULATION OF OFFENCES AGAINST SEXUAL MORALITY IN IUSTINIANIC LAW

„A tisztaság szeretői vagyunk” (*castitatis sumus amatores*) – hirdette magáról Iustinianus (527–565) egyik novellájában (Nov. 74,4). A császár valóban különös gondot fordított a nemi erkölcs védelmére. Novelláiban a vérfertőzésre (*incestum*), a nőrablásra (*raptus*), a házasságtörésre (*adulterium*), a kerítésre (*lenocinium*) és a természet elleni fajtalanságra (*luxuria contra naturam*) vonatkozó korábbi jogszabályokat jelentősen kiegészítette. A rövid tanulmány ezeket a iustinianusi rendelkezéseket foglalja össze, előzményeiket is felvázolva.

Kulcsszavak: római büntetőjog, Iustinianus, nemi erkölcs, vérfertőzés, nőrablás, házasságtörés, kerítés, természet elleni fajtalanság

“We are lovers of chastity” (*castitatis sumus amatores*) – declared Justinian (527–565) about himself in one of his novels (Nov. 74,4). The emperor really took special care to protect sexual morality. In his novels, he significantly supplemented the earlier legislation on incest (*incestum*), woman’s abduction (*raptus*), adultery (*adulterium*), pimping (*lenocinium*), and pederasty (*luxuria contra naturam*). The short study summarizes these Justinianic provisions, outlining their antecedents.

Keywords: Roman criminal law, Justinian, sexual morality, incest, woman’s abduction, adultery, pimping, pederasty

1. Vérfertőzés

A római jognak a természet rendjéhez igazodó ősi szabályai szerint egyenes ági rokonok nem köthettek egymással házasságot (így nem jöhetett létre érvényes házasság szülő és gyermeke, illetve nagyszülő és unokája között). Ugyanígy testvérek sem köthettek egymással házasságot, s a testvér gyermekével vagy unokájával sem lehetett házasságra lépni.¹ E tilalmak megszegése vérfertőzésnek (*incestum*) minősült, ami súlyos büntetést vont maga után: II. Constantius (337–361) például 342-ben úgy rendelkezett, hogy az a férfi, aki saját fivére vagy nővére leányát feleségül vette, kapjon főbenjáró büntetést.²

Iustinianus 535-ben a vérfertőző házasságot (*incestae nuptiae*) kötő feleket vagyonelkobzással, továbbá előkelő személyek esetén hivatalvesztéssel és száműzéssel, alacsonyrendűek esetén pedig testi fenytéssel rendelte büntetni.³ Mivel Mezopotámiában és Osroene tartományban a vérfertőző házasságkötések száma kiugróan magas volt, a császár e

* PROF. DR. SÁRY PÁL

PhD, dr. habil, intézetigazgató egyetemi tanár
Miskolci Egyetem
Állam- és Jogtudományi Kar
Jogtörténeti és Jogelméleti Intézet
Római Jogi Tanszék
3515 Miskolc-Egyetemváros
pal.sary@uni-miskolc.hu

¹ Claudius császár (41–54) lehetővé tette a fivér leányával való házasságkötést, hogy így feleségül vehesse fivére leányát. A nővér leányát azonban továbbra sem lehetett feleségül venni (Gai. 1,60). Később a fivér leányával való házasságra lépést újból megtiltották és büntetni rendelték (CTh 3,12,1).

² CTh 3,12,1. Az egyház a vérfertőző kapcsolatokat kezdettől fogva elítélte (vö. Jusst. *Apol.* I. 27,3; Tert. *Apol.* 9,16–18).

³ Nov. 12,1. Vö. SÁRY Pál: *Iustinianus császár egyházpolitikai rendelkezései*. Szent István Társulat, Budapest, 2012, 190.

területeken az ilyen büntettekért – a visszatartó erő fokozása céljából – halálbüntetés kiszabására és vagyonekbobzásra adott parancsot.⁴

2. Nőrablás

A nőrablás (*raptus*) a római jogban a kereszténység győzelme után vált önálló bűncselekménnyé.⁵ Korábban e cselekmény az erőszak közüldözés alá eső büntettének (*vis publica*) egyik tényállását képezte.⁶ A nőrablás következményeit I. (Nagy) Constantinus (306–337) 320-ban részletesen szabályozta, kimondva többek között azt, hogy ha egy férfi elrabol egy lányt anélkül, hogy előzőleg megállapodott volna a lány szüleivel abban, hogy a lányt feleségül veszi, akkor is büntetendő, ha a lány beleegyezett elrablásába. A marasztaló ítélet ellen fellebbezésnek nem volt helye. Azokat, akik a nőrablónak segítséget nyújtottak, ugyanazzal a (főbenjáró) büntetéssel kellett sújtani, mint a nőrablót, kivéve a bűnrészes rabszolgákat, akiket minősített halálbüntetéssel (tűzhalállal) kellett büntetni. A rendelet szerint az elrabolt lány szülei később nem egyezhettek meg a rablóval, s nem tekinthettek el üldözésétől, mert ha ezt tették, száműzetés várt rájuk.⁷ A későbbi uralkodók a szent szüzek és az özvegyek megkörnyékezését is a nőrablás szigorúan büntetendő tényállásai közé sorolták.⁸

E rendeleteket Iustinianus 533-ban több vonatkozásban is kiegészítette, s a nőrablást – hajadonok, férjezett nők és özvegyasszonyok elrablása esetén egyaránt – halállal rendelte büntetni, tekintet nélkül arra, hogy az érintett nő születésétől fogva szabad állapotú személy (*ingenua*), felszabadított rabszolga (*libertina*) vagy rabszolga volt-e. A császár felszólította a birodalom *praefectusait*, *vicariusait* és helytartóit, hogy mindent kövessenek el az ilyen büntettek felderítése és az elkövetők megbüntetése érdekében. A legsúlyosabban vétkezőknek Iustinianus az Istennek szentelt szüzek, özvegyek és diakonisszák elrablóit (*raptores virginum vel viduarum vel diaconissarum, quae deo fuerint dedicatae*) tekintette, mivel ezek cselekménye nemcsak az embereknek okozott sérelmet, hanem magával a mindenható Istennel szemben is tiszteletlenséget valósított meg: „*quod non solum ad iniuriam hominum, sed ad ipsius omnipotentis dei irreverentiam committitur.*” A rendelet kiemelte a házasságban élő nők elrablásának súlyosságát is, rámutatva arra, hogy a nőrablás ilyenkor házasságtöréssel társul. Tettezés esetén az elkövetőt a sértett nő apja vagy más vérrokona, gyámja vagy gondnoka, rabszolgánő esetén gazdája, *libertina* esetén *patronusa* jogszerűen megölhette. Ha a tettezt és büntársait a hatóság vonta felelősségre, az eljáró fórummal szemben nem lehetett kifogással (*praescriptio fori*) élni, s a marasztaló ítélet ellen fellebbezésnek (*appellatio*) nem volt helye. A büntett részeseit ugyanúgy kellett büntetni, mint a tettezt, kivéve a rabszolgákat, akiket Constantinushoz hasonlóan Iustinianus is tűzhalállal rendelt büntetni. Ha az elrabolt nő *ingenua* volt, az elkövető a társaival és segítőivel együtt a halálbüntetés mellett vagyonekbobzásban is részesült, az elkobzott vagyont ilyen esetben a sértett nőt illette meg. Ha a nő nem volt házas, később férjhez mehetett, s az elkobzott vagyont hozományként adhatta férjének. A *constitutio* szigorúan megtiltotta, hogy a nő

⁴ Nov. 154,1.

⁵ Vö. O. F. ROBINSON: *The Criminal Law of Ancient Rome*. The Johns Hopkins University Press, Baltimore, Maryland, 1995, 72.

⁶ Vö. D. 48,6,5,2; C. 9,12,3. Érdekes, hogy a nőrablás Iustinianus Institutióiban is úgy szerepel, mint az erőszak büntettének minősített esete: „a köz- és a magánhatalmaskodásról szóló *lex Julia* azok ellen irányul, akik fegyveresen vagy e nélkül követték el erőszakot. Mégpedig, ha az erőszakot fegyveresen követték el, akkor a bűnösre *deportatio*t ró ki a közhatalmaskodásról szóló *lex Julia*; ha fegyvertelenül, akkor a vagyont harmadrészenek elkobzásával büntetik. Ha leányt, özvegyasszonyt, apácát vagy más nőt raboltak el erőszakosan, akkor mind a büntettesek, mind azok, kik a bűntényhez segédkezet nyújtottak, halállal bünhődnek” (Inst. 4,18,8; Mészöly Gedeon ford.).

⁷ CTh 9,24,1. Vö. SÁRY Pál: *Pogány birodalomból keresztény birodalom. A Római Birodalom kereszténnyé válása a Codex Theodosianus tükrében*. Szent István Társulat, Budapest, 2009, 26; SZABÓ Pál: Elvinni... vagy elvenni? – VI. (Bölcs) Leó császár rendelete és annak előzményei a nőrablásról. *Publicationes Universitatis Miskolcensis. Sectio Juridica et Politica* 33, 2015, 104 sk.

⁸ CTh 9,25,1.2.3. Vö. SZABÓ: i. m. 106.

feleségül menjen elrablójához. Ilyen házasság megkötéséhez a nő szülei nem járulhattak hozzá, ha ezt mégis megtették, száműzetéssel kellett büntetni őket.⁹

A császár 546-ban mindehhez hozzátette, hogy annak a személynek a vagyonát, aki egy vezeklőházban vagy kolostorban élő nőt (*ascetria* illetve *monastria*) vagy egy diakonisszát, vagy más tiszteletre méltó (egyházi) öltözetet (*venerabilis habitus*) viselő nőt elrabolt, elcsábított vagy megrontott, el kell kobozni annak a tiszteletre méltó helynek (*venerabilis locus*) a javára, melyben a nő lakott. Ha az egyházi intézmény egy éven belül nem igényelte az elkövető vagyonát, arra a kincstár tarthatott igényt. Az elkövető férfit bűntársaival együtt főbenjáró (*capitalis*) büntetéssel kellett sújtani.¹⁰

E szabályokat Iustinianus 563-ban azzal egészítette ki, hogy ha a nő a tilalom ellenére hozzámegy elrablójához, nem részesülhet annak vagyonából. A nőrabló vagyonát ilyenkor a nő szülei kapták meg, de csak akkor, ha nem járultak hozzá a házasságkötéshez. Ha a nő szülei már nem éltek, vagy a házasságkötéshez hozzájárultak, a nőrabló és annak bűntársai vagyonát a kincstár javára kellett elkobozni.¹¹

3. Házasságtörés

Házasságtörés (*adulterium*) esetén a római jog bizonyos mértékben mindig teret engedett az önhatalom gyakorlásának.¹² A köztársaság idején a házasságtörésen ért nőt férje a csábítóval együtt büntetlenül megölhette.¹³ Augustus (Kr. e. 31 – Kr. u. 14) a jogos önhatalom gyakorlásának e lehetőségét jelentősen szűkítette. A házasságtörésen ért nőt bűntársával együtt ezek után csak a nő apja ölthette meg, s az is csak akkor, ha a lánya az ő hatalma alatt állt, s a bűntettet az ő házában vagy a veje lakásában követték el. A férj az augustusi törvény (*lex Iulia de adulteriis coercendis*) szerint nem ölthette meg a házasságtörésen ért feleségét; ha mégis ezt tette, emberölést követett el: cselekményének motívumát, s hirtelen felindulását csupán enyhítő körülményként vették figyelembe a büntetés kiszabása során.¹⁴ A megcsalt férj köteles volt a bíróság előtt vádat emelni felesége ellen. A házasságtörés férfi tettesét a férj csak akkor ölthette meg, ha az kerítő, színész, színpadi táncos, énekes, közbűncselekmény miatt elítélt személy, a családhoz tartozó felszabadított rabszolga vagy rabszolga volt. Ha a házasságtörő férfi nem ilyen becsületében csorbult vagy alacsonyrendű személy volt, megölése emberölésnek minősült.¹⁵

Iustinianus e szabályokat kiegészítve 542-ben a következőket rendelte el. Ha valaki azt gyanította, hogy egy idegen férfi el akarja csábítani a feleségét, köteles volt háromszor írásban figyelmeztetni az illetőt, hogy álljon el szándékától. A felszólítást minden alkalommal három megbízható tanúnak is alá kellett írnia. Ha a férj ezek után a feleségét az idegen férfi társaságában találta akár a saját házában, akár a nőében, akár a férfi lakásában vagy egy kocsmában, vagy a külvárosban, a csábítót minden további nélkül megölhette. Ha máshol találta őket együtt társalogni, s ezt három szavahihető tanúval igazolni tudta, a férfit bíróság elé állíthatta. Ha a bíró előtt csupán az bizonyítást nyert, hogy az idegen férfi három figyelmeztetés ellenére a nő

⁹ C. 1,3,53 = 9,13,1. Vö. Richard HAASE: Justinian I. und der Frauenraub (raptus). *Zeitschrift der Savigny-Stiftung für Rechtsgeschichte. Romanistische Abteilung* 111, 1994, 462 skk.; SÁRY: *Iustinianus...*, 193 sk.; SZABÓ: i. m. 106 skk. A kánonjog máig házassági akadálynak tekinti a nőrablást (CIC 1089. kán.).

¹⁰ Nov. 123,43. Vö. SZABÓ: i. m. 108.

¹¹ Nov. 143. E rendelkezéseket II. Iustinus 566-ban megerősítette (Nov. 150).

¹² Vö. NÉMET Arthur: *Az önsegély a római jogban*. Lampel, Budapest, 1911, 25 skk.

¹³ Gell. 10,23,5. Vö. MOLNÁR Imre: A házasságtörés, mint a római család alapját, tekintélyét sértő bűncselekmény. In: *Iura Antiqua – Iura Moderna. Festschrift für Ferenc Benedek zum 75. Geburtstag* (Hrsg.: Gábor Hamza – István Kajtár, Attila Pókecz Kovács – János Zlinszky). Pécsi Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Pécs, 2001, 190.

¹⁴ Vö. D. 48,5,39,8; 48,8,1,5.

¹⁵ D. 48,5,21–25. Vö. MOLNÁR: i. m. 191, 200 skk.

társaságában volt, ki lehetett rá szabni a házasságtörés büntetését. S a férj természetesen a felesége ellen is vádat emelhetett házasságtörés miatt.¹⁶

A házasságtörőket a keresztény császárok rendszerint halállal büntették.¹⁷ E szigorú rendelkezést Iustinianus a férfi elkövetők vonatkozásában azzal erősítette meg, hogy ha a férfi nő volt, nejjének vissza kellett kapnia hozományát, s megtarthatta a házasság előtti ajándékot, a férfi többi vagyonát lemenői, azok hiányában felmenői örökölték, ha viszont ilyen rokonai nem voltak, vagyona a kincstárra szállt. A császár a házasságtörő nőket halálbüntetés helyett kolostorba záratta a következő szabályok szerint. Ha a nő férje két éven belül jelezte, hogy nejét vissza kívánja fogadni, a nőt vissza kellett engedni hozzá, de ha a két év enélkül telt el, vagy ha a férj ez alatt az idő alatt meghalt, a bűnös asszonynak fel kellett vennie a szerzetesi ruhát, s élete végéig a kolostorban kellett maradnia. Ha voltak lemenői, vagyona kétharmadára azok tarthattak igényt, egyharmad rész pedig a kolostort illette meg. Ha a nőnek nem voltak lemenői, de még éltek a felmenői, ők a vagyon egyharmadát igényelheték, s kétharmad rész lett a kolostoré. Ha a nőnek se lemenői, se felmenői nem voltak, teljes vagyona a kolostorra szállt.¹⁸

Ha egy házasságtöréssel vádolt férfi megszökött a rá váró büntetés elől, majd később újra összeállt büntársával, s azt esetleg feleségül is vette, Iustinianus rendelkezései szerint kínvallatás után minden további eljárás nélkül halállal kellett büntetni, büntársát pedig testi fenyítés után kolostorba kellett zárni élete végéig. Ebben az esetben mindkét elkövető vagyonát a fentebbi szabályok szerint kellett felosztani lemenőik, felmenőik és a kolostor között.¹⁹

4. Kerítés

A szexuális szolgáltatás nyújtását nem alaptalanul nevezik a legősibb mesterségnek: már Róma alapításának történetében is találhatunk rá utalást.²⁰ A prostitúciót a római jog nem tiltotta.²¹ Kr. e. 56-ban a bordélyházakba járó M. Caelius Rufus védelmében Cicero többek között a következőkre hívta fel a bírák figyelmét: „Ha azonban valaki úgy vélekednék, hogy az ifjaknak tilos kéj nőkkel érintkezniük, akkor az, nem tagadhatom, felettébb szigorúan ítélne, s nem csupán e kor szabad szellemétől térne el, hanem az őseink adta szokástól és engedményektől is. Mikor nem volt ez általános gyakorlat, mikor kárhoztatták, mikor nem volt megengedett, s végül is hát mikor nem volt szabad azt tenni, amit szabad?”²²

Mindezek ellenére a prostituáltakat természetesen Rómában is megvetették, s különböző joghátrányokkal sújtották. Augustus családjogi törvényei megtiltották, hogy szabadnak született (és becsületében nem csorbult) polgár prostituálttal vagy kerítővel kössön házasságot.²³ Augustus valószínűleg azt is kimondta, hogy a prostituáltak a végrendelet alapján számukra megnyíló örökségnek csak a negyed részét szerezhetik meg (részleges *incapacitas*).²⁴ Tiberius uralkodása idején (14–37) a szenátus megtiltotta, hogy „akinek nagyapja, apja vagy férje római lovag volt, testével kereskedjék.”²⁵ Caligula (37–41) adót vetett ki az utcalányokra, aminek összege napi egy

¹⁶ Nov. 117,15. Vö. SÁRY: *Iustinianus...*, 195.

¹⁷ Amm. 28,1,16.28.45; Hier. *Ep.* 1; CTh 11,36,4. Vö. SÁRY: *Pogány...*, 33.

¹⁸ Nov. 134,10.

¹⁹ Nov. 134,12.

²⁰ Livius szerint a Tiberisből kimentett újszülött ikerpárt, Romulust és Remust egy Larentia nevű prostituált nevelte fel (Liv. 1,4). A köznyelv a prostituáltakat *lupának*, vagyis nőstényfarkasnak nevezte.

²¹ A prostitúcióval kapcsolatos római jogi szabályokról részletesebben ld. Thomas A. J. MCGINN: *Prostitution, Sexuality, and the Law in Ancient Rome*. Oxford University Press, New York, 1998; PÉTER Orsolya Márta: *Scortum, lupa, meretrix* (A prostitúció a klasszikus római jog forrásaiban). *Acta Universitatis Szegediensis. Acta Juridica et Politica* 65 (= *Tanulmányok Dr. Molnár Imre egyetemi tanár 70. születésnapjára*), 2004, 275–291.

²² Cic. *Pro Cael.* 20,48 (Nótári Tamás ford.).

²³ Ulp. 13,2; 16,2.

²⁴ Vö. Quint. *Inst. or.* 8,5,19.

²⁵ Tac. *Ann.* 2,85 (Borzák István ford.).

szeretkezés ára volt.²⁶ Domitianus (81–96) a feslett erkölcsű nőket (*feminae probrosae*) a végrendeleti öröklés terén teljesen szerzésképtelenné nyilvánította (teljes *incapacitas*).²⁷

A II–III. században a prostitúcióval kapcsolatban több korlátozó rendelet született. Hadrianus (117–138) megtiltotta, hogy a rabszolgáját bárki megfelelő ok nélkül kerítőknek adja el.²⁸ Severus Alexander (222–235) egyrészt elrendelte, hogy a prostituáltakra és a kerítőkre kivetett adót fordítsák a színház, a Circus, az Amphitheatrum és a Stadium renoválására, másrészt fontolgatni kezdte a férfiprostitúció betiltását, „de attól tartott, hogy az állam által megtűrt erköcstelenség megtiltása esetén magánkörökben még nagyobb arányokat ölt, mivel a bűnös szenvedélyektől hajtott emberek a tiltott gyönyörök után még mohóbban futnak.”²⁹ A császár aggodalmi rövidebb később, amikor I. Philippus (244–249) betiltotta a férfiprostitúciót, beigazolódta. Aurelius Victor-nál olvashatjuk a következőket: Philippus „arra a dicső elhatározásra jutott, hogy megszünteti a férfiprostitúciót. Az azonban valójában máig megvan, csak a helye változott meg, és még rémisztőbb méreteket öltött, hiszen a halandók mohóbban kívánják mindazt, ami tiltva van és veszélyes.”³⁰ A *Historia Augusta* szerint Tacitus császár (275–276) megtiltotta, hogy Róma városán belül bordélyházak működjenek, e rendelkezésének azonban nem tudott érvényt szerezni.³¹

A korlátozó rendelkezések a keresztény császárok uralkodása idején tovább szaporodtak. II. Theodosius (408–450) két fontos rendeletet is kibocsátott e körben: egyrészt (428-ban) büntetni rendelte azokat, akik a saját leányaikat vagy rabszolganőiket kényszerítették prostitúcióra,³² másrészt (439-ben) parancsba adta, hogy a kerítőket (*lenones*) testi fenyítésük után utasítsák ki Konstantinápolyból.³³ A kerítőkkel kapcsolatban – uralkodásának első szakaszában – Nagy Leo császár (457–474) is kiadott két rendeletet.³⁴ Ezek közül az egyik megtiltotta, hogy bárki más személyt – akár rabszolgát, akár szabad embert – fajtalanokdás céljára (*ad stuprum*), illetőleg prostituáltként alkalmazzon. Ilyet a rendelet értelmében még színpadi táncossal (*thymelicus*) vagy színésszel (*scaenicus*) sem volt szabad tenni. A prostitúcióra kényszerített rabszolgák felszabadítása érdekében bárki a helyi *magistratus*hoz vagy a püspökhöz fordulhatott. A *constitutio* azt is megtiltotta, hogy nőket – akár rabszolgákat, akár szabadokat – akaratuk ellenére színpadi szereplésre kényszerítsenek.³⁵ A másik rendelet szintén megtiltotta, hogy a továbbiakban akár szabad, akár rabszolganőket prostituáljanak, s eltörölte a kerítőkre (*lenones*) kivetett (iparüzési) adót. A *constitutio* értelmében a tilalmat megszegő alacsonyrendű polgárokat testi fenyítés mellett bányamunkára kellett ítélni vagy a birodalom határain túlra kellett száműzni, az előkelő elkövetőket pedig vagyonekobjással kellett sújtani, ami hivatalnokok esetében hivatalvesztéssel párosult. E rendelet is külön kimondta, hogy színészeket sem szabad prostituálni. A prostitúcióra kényszerített rabszolgákat bárki (a rendelet szerint akár férfi, akár nő, akár klerikus, akár szerzetes) elperelhette tulajdonosától (árának megfizetése nélkül).³⁶

Leo tehát – amint MCGINN rámutat – az egész birodalom területére kiterjesztette a kerítői tevékenység tilalmát (amit II. Theodosius csak a fővárosban belül rendelt el) és egyúttal megszüntette a kerítőkre kivetett adót. A prostitúciót azonban nem tiltotta be, s az örömlányok

²⁶ Suet. *Cal.* 40. A prostituáltak által fizetett adóról részletesebben ld. Thomas A. J. MCGINN: The Taxation of Roman Prostitutes. *Helios* 16, 1989, 79–110.

²⁷ Suet. *Dom.* 8. E szabály a iustinianusi jogban is megmaradt. A prostituáltak szerzésképtelenségéről bővebben ld. Enzo NARDI: La incapacitas delle feminae probrosae. *Studi Sassaresi* 17, 1938, 151–178.

²⁸ SHA *Hadr.* 18.

²⁹ SHA *Sev. Alex.* 24 (Terényi István ford.).

³⁰ Aur. Vict. *De caes.* 28 (Patay-Horváth András ford.).

³¹ SHA *Tac.* 10.

³² CTh 15,8,2. Vö. SÁRY: *Pogány...*, 29 sk.

³³ NTh 18.

³⁴ Az is elképzelhető, hogy egyetlen rendelet két különböző részletéről vagy két különböző szövegváltozatról van szó. Vö. SÁRY Pál: Nagy Leo császár egyházpolitikai rendelkezései. *Publicationes Universitatis Miskolcensis. Sectio Juridica et Politica* 28, 2010, 91 sk.

³⁵ C. 1,4,14.

³⁶ C. 11,41,7.

adóztatását sem szüntette meg.³⁷ A prostituáltakra kivetett – Euagriosz által „gonosz”-nak és „Isten szemében gyűlöletes”-nek nevezett – adót, ami a prostitúciót egyértelműen legalizálta, s amit ezért már a II. századi keresztény szerzők is elítéltek,³⁸ csak Anastasius császár (491–518) törölte el 498-ban.³⁹

Érdeemes említést tennünk arról, hogy a római jog klasszikus korszakában a rabszolganők eladásáról szóló szerződésekben gyakran szerepelt egy kikötés, mely megtiltotta, hogy a vevő a nőt prostituáltként alkalmazza.⁴⁰ A kikötés megszegése esetére az eladó általában a következő három szankció egyikét helyezték kilátásba: (1) a szerződés hatályát veszti és a rabszolga visszakérül az eladó tulajdonába; (2) a vevő egy fix összegű büntetéspénzt fizet az eladónak; (3) a rabszolga szabaddá válik, s a korábbi tulajdonosa (az eladó) lesz a *patronusa*. Kérdésként merült fel e körben, hogy mi van akkor, ha a harmadikként említett záradék megszegése folytán szabaddá váló nőt a *patronusa* tovább foglalkoztatja prostituáltként? A klasszikus jogtudósok (Marcellus és Ulpianus) szerint a *patronus* ilyenkor büntetésből elveszíti *patronusi* jogait.⁴¹ Mindezt azért érdemes itt kiemelni, mert Iustinianus e jogi álláspontot 531-ben megerősítette.⁴²

A Iustinianus-korabeli állapotokat vizsgálva arra a következtetésre juthatunk, hogy a kerítők ellen hozott (fentebb említett) szigorú rendeletek teljesen hatástalanok maradtak. Ióannész Malalasz tudósítása szerint Iustinianus trónra kerülésének időszakában a kerítők minden vidéket bejártak, végiglátogatták a szegénysorban élő lányos családokat és kevés pénzért megvásárolták a lányokat, akiket a fővárosba hurcolva felékesítettek és a bordélyházakban áruba bocsátottak. E kerítőket 529 körül Theodóra császárné parancsára letartóztatták. Miután az eskü alatt tett vallomásokból kiderült, hogy a kerítők általában öt nomizmust fizettek egy-egy lányért azok szüleinek, a császárné visszafizette ezeket az összegeket a kerítőknek, s így megszabadította a lányokat a keserves szolgai állapotuktól. Megparancsolta a kerítőknek, hogy hagyjanak fel bűnös üzelmeikkel, a megszabadított lányoknak pedig még egy-egy ruhát is ajándékozott, majd elbocsátotta őket.⁴³

Úgy tűnik, hogy a korábbi császárok rendelkezéseihez hasonlóan ezek az intézkedések sem érték el céljukat. Iustinianus 535-ben kiadott egy rendeletet, melynek szövegéből világos képet alkothatunk arról, hogy ebben az időben milyen méreteket öltött Konstantinápolyban a leánykereskedelem és a prostitúció: mindenféle bordélyházak működtek, még a templomok és más szent helyek, egyházi intézmények közvetlen szomszédságában is. A kerítők – ruhák, ékszerek és teljes ellátás ígéretével – továbbra is nagy számban csaltak a fővárosba fiatal vidéki lányokat, akiket azután nyilvános házakba hurcoltak és prostitúcióra kényszerítettek. Sok lányt szerződésben köteleztek szexuális szolgáltatásokra.

A császár – annak érdekében, hogy „a várost az ilyen büntettektől gyorsan megszabadítsa” („*velociter liberare tali scelere civitatem*”) – megparancsolta, hogy azokat, akik a lányokat prostitúcióra kényszerítik, a közrendért felelős tisztségviselők (*praetores plebis*) tartóztassák le és ítélik halálra. A novella értelmében azokat a személyeket, akik a házukat bordélyházként való használatra bérbe adták, száz font arany pénzbüntetéssel kellett sújtani, s az ilyen házakat el kellett kobozni a kincstár javára. A prostitúcióra kötelező szerződéseket a rendelet érvénytelennek

³⁷ MCGINN: *Prostitution...*, 273. JONES tehát téved, amikor azt írja, hogy Leo betiltotta a prostitúciót és eltörölte a prostituáltak által fizetendő adót (A. H. M. JONES: *The Later Roman Empire*, 284–602. *A Social, Economic and Administrative Survey*. Basil Blackwell, Oxford, 1964, II, 976).

³⁸ Vö. Juszt. *Apol.* I. 27,2: „adókat szedtek utánuk, bár ezeket kellene kiirtani birodalmatokból” (Vanyó László ford.).

³⁹ Euag. *HE* 3,39–41. Vö. PÉTER: i. m. 289.

⁴⁰ Vö. Thomas A. J. MCGINN: *Ne serva prostituatur*. Restrictive Covenants in the Sale of Slaves. *Zeitschrift der Savigny-Stiftung für Rechtsgeschichte. Romanistische Abteilung* 107, 1990, 315–353; Andrzej SOKALA: The Effectiveness of the 'ne prostituatur' Clauses in Roman Law. *Eos* 81, 1993, 97–100.

⁴¹ D. 2,4,10,1.

⁴² C. 7,6,1.

⁴³ Mal. 18,173.

nyilvánította. Azokat, akik a lányokkal ilyen szerződéseket kötöttek, testi fenyítéssel kellett sújtani és a fővárosból ki kellett utasítani.⁴⁴

5. Természet elleni fajtalanság

A férfiak homoszexuális magatartását már a pogány Rómában is büntették: Polübiosz szerint a római seregben azt a katonát, „aki saját testét örömszerzés céljából átadta társának”, büntetésül megbotozták.⁴⁵ Kr. e. 226 körül született egy törvény (*lex Scantinia*), mely súlyos (10.000 *sestertius* összegű) pénzbüntetéssel rendelte büntetni a férfiak homoszexuális magatartását.⁴⁶ Suetoniustól tudjuk, hogy Domitianus császár (81–96) több szenátort és lovagot elítélt e törvény alapján.⁴⁷ A nők homoszexuális cselekményeit Rómában állami úton nem üldözték: ilyen esetekben valószínűleg a családfők szabtak ki büntetéseket zárt ajtók mögött, az ún. házi bírászkodás (*iudicium domesticum*) keretei között.⁴⁸

A kereszténység győzelme után a természet elleni fajtalanság súlyosabb megítélés alá került: II. Valentinianus (375–392) 390-ben arra utasította Róma *vicarius*-át, hogy a homoszexuális kapcsolatot létesítő férfiakat büntessék tűzhalállal.⁴⁹ A nyugatrómai uralkodó valószínűleg a mózesi törvényt vette alapul: „ha valaki férfival hál együtt, úgy ahogy asszonnyal szoktak együtt hálni, ez utálatosság, amelyben mindketten részesek, ezért meg kell halniuk...”⁵⁰

Mint tudjuk, a homoszexuális magatartást Szent Pál is határozottan elítélte a Rómaiaknak írt levelében: „ezért szolgáltatta ki őket Isten aljas szenvedélyeiknek. Asszonyaik ugyanis a természetes szokást természetellenessé váltották fel. Ugyanúgy a férfiak is, abbahagyva az asszonnyal való természetes életet, egymás iránt gerjedtek vágyra, férfi férfivel üzött ocsmányságot. De el is vették eltévelyedésük megszolgált bérét.”⁵¹ Aranyszájú Szent János († 407) egyik homíliájában e sorokat elemezve a következőkre hívta fel hívei figyelmét: „Figyeld csak meg, hogy milyen találón alkalmazza itt a szavait. Mert nem azt mondja, hogy egymást megszerették, vagy hogy vágyódtak egyik a másik után, hanem »egymás iránt gerjedtek vágyra«. Látod, hogy az egész a mohó vágy következménye, amely nem tud a korlátai közt megmaradni? Mert minden, ami az isteni törvényeken túlteszi magát, különleges és természetellenes dolgok után vágyakozik. (...) Valóban nincs ennél a bűnnél valami esztelenebb és gonoszabb. (...) Mekkora pokolbeli büntetés lesz ezeknek elégséges? Ha pedig nevetsz, mikor a poklot hallod emlegetni, és nem hiszel benne, gondolj a szodomain lángtengerre. Itt bizony már az életben láttuk a pokolnak mását. (...) Gondold meg, mekkorának kellett annak a bűnnek lennie, amely kierőszakolta, hogy a pokol időnek előtte tárja fel kapuit.”⁵²

Iustinianus uralkodása idején a házasságtörés és az egyéb nemi erkölcs elleni büntettek büntetéséről szóló, Augustus császár nevéhez fűződő törvény (*lex Iulia de adulteriis coercendis*) alkalmazási körét a férfiak által elkövetett homoszexuális cselekményekre is kiterjesztették, halálbüntetéssel fenyegetve az ilyen cselekmények elkövetőit.⁵³ Iustinianus Institutióiban olvashatjuk, hogy a házasságtörők büntetéséről szóló *lex Iulia* „nemcsak a mások házaselele ellen merénylőket bünteti fejesztéssel, hanem azokat is, kik férfikkal természetellenes viszonyt üzni

⁴⁴ Nov. 14. Vö. SÁRY: *Iustinianus...*, 214.

⁴⁵ Pol. 6,37 (Muraközy György ford.).

⁴⁶ Vö. Saara LILJA: *Homosexuality in Republican and Augustan Rome*. Societas Scientiarum Fennica, Helsinki, 1983, 119. Ausonius 92. epigrammája szerint a *semivirek*, vagyis a „félíg férfiak” féltek a *lex Scantiniától*.

⁴⁷ Suet. *Dom.* 8.

⁴⁸ Vö. ROBINSON: i. m. 70.

⁴⁹ CTh 9,7,6.

⁵⁰ Lev 20,13 (Gál Ferenc ford.). Vö. David DAUBE: *The Old Testament Prohibitions of Homosexuality*. In: *Zeitschrift der Savigny-Stiftung für Rechtsgeschichte. Romanistische Abteilung* 103, 1986, 447–448.

⁵¹ Róm 1,27 (Békés Gellért – Dalos Patrik ford.).

⁵² *Homilia 4 in epistula ad Romanos* = PG 60,417–421 (Gerecs Szaléz ford.). Szodoma és Gomorra pusztulásáról ld. Ter 19,24. Vö. Aug. *Conf.* 3,8,15.

⁵³ Vö. MOLNÁR: i. m. 203.

merészkednek („*qui cum masculis infandam libidinem exercere audent*”).⁵⁴ Az ilyen magatartást valószínűleg a *stuprum* büntetének egyik formájaként (*stuprum cum masculo*) értékelték.⁵⁵

Iustinianus egyik – 537 körül kiadott – rendeletében a természet elleni fajtalankodást a bujaság legsúlyosabb, ördögi formájának (*gravissima, diabolica luxuria*) minősítette, amit – utalva a Bibliára, Szodoma és Gomorra sorsára – ismételen halállal rendelt büntetni.⁵⁶ A császár 559-ben újból elítélte a homoszexuális magatartást, s – ezúttal Szodoma esetén túl Szent Pál tanítását is kiemelve – felszólította a főváros férfi lakosait, hogy tartózkodjanak az olyan förtelmes és istentelen cselekedettől (*impia et nefaria actio*), melyet még a vadállatok sem követnek el. A bűnösöket emellett arra kötelezte, hogy gyakoroljanak bűnbánatot, s vallják meg bűneiket a konstantinápolyi pátriárka előtt. Azokat, akik erre nem voltak hajlandók, s tovább folytatták a természet elleni fajtalankodást, kíméletlen büntetéssel fenyegette meg.⁵⁷

Prokopiosz szerint egy *quaesitor*nak nevezett hivatalnok többek között azt a feladatot kapta Iustinianustól, hogy „szünet nélkül üldözze a pederasztákat.”⁵⁸ Ez az intézkedés is arra utal, hogy a császár mindent igyekezett megtenni a főváros megmentése érdekében: azt kívánta elérni, hogy Konstantinápolyt ne sújtsa olyan kollektív isteni büntetés, mint amilyen Szodomát és Gomorrát érte.

Felhasznált irodalom

DAUBE, David: The Old Testament Prohibitions of Homosexuality. In: *Zeitschrift der Savigny-Stiftung für Rechtsgeschichte. Romanistische Abteilung* 103, 1986, 447–448.

HAASE, Richard: Justinian I. und der Frauenraub (raptus). *Zeitschrift der Savigny-Stiftung für Rechtsgeschichte. Romanistische Abteilung* 111, 1994, 458–470.

JONES, A. H. M.: *The Later Roman Empire, 284–602. A Social, Economic and Administrative Survey I–III*. Basil Blackwell, Oxford, 1964.

LILJA, Saara: *Homosexuality in Republican and Augustan Rome*. Societas Scientiarum Fennica, Helsinki, 1983.

MCGINN, Thomas A. J.: The Taxation of Roman Prostitutes. *Helios* 16, 1989, 79–110.

MCGINN, Thomas A. J.: Ne serva prostituatur. Restrictive Covenants in the Sale of Slaves. *Zeitschrift der Savigny-Stiftung für Rechtsgeschichte. Romanistische Abteilung* 107, 1990, 315–353.

MCGINN, Thomas A. J.: *Prostitution, Sexuality, and the Law in Ancient Rome*. Oxford University Press, New York, 1998.

MOLNÁR Imre: A házasságtörés, mint a római család alapját, tekintélyét sértő bűncselekmény. In: *Iura Antiqua – Iura Moderna. Festschrift für Ferenc Benedek zum 75. Geburtstag* (Hrsg.: Gábor Hamza – István Kajtár, Attila Pókecz Kovács – János Zlinszky). Pécsi Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Pécs, 2001, 187–206.

NARDI, Enzo: La incapacitas delle feminae probrosae. *Studi Saresi* 17, 1938, 151–178.

NÉMET Arthur: *Az önsegély a római jogban*. Lampel, Budapest, 1911.

⁵⁴ Inst. 4,18,4 (Mészöly Gedeon ford.).

⁵⁵ Valószínűleg *stuprum*nak minősült minden olyan törvénybe ütköző szexuális magatartás, ami által nem valósult meg más nemi erkölcs elleni bűncselekmény (pl. nem képezett házasságtörést). Az *adulterium* és a *stuprum* elhatárolásának problémájáról ld. MOLNÁR: i. m.195 sk.

⁵⁶ Nov. 77,1. Vö. SÁRY: *Iustinianus...*, 218 sk.

⁵⁷ Nov. 141,1.

⁵⁸ Prok. HA 20 (Kapitánffy István ford.).

PÉTER Orsolya Márta: Scortum, lupa, meretrix (A prostitúció a klasszikus római jog forrásaiban). *Acta Universitatis Szegediensis. Acta Juridica et Politica* 65 (= *Tanulmányok Dr. Molnár Imre egyetemi tanár 70. születésnapjára*), 2004, 275–291.

ROBINSON, O. F.: *The Criminal Law of Ancient Rome*. The Johns Hopkins University Press, Baltimore, Maryland, 1995.

SÁRY Pál: *Pogány birodalomból keresztény birodalom. A Római Birodalom kereszténnyé válása a Codex Theodosianus tükrében*. Szent István Társulat, Budapest, 2009.

SÁRY Pál: Nagy Leo császár egyházpolitikai rendelkezései. *Publicationes Universitatis Miskolcensis. Sectio Juridica et Politica* 28, 2010, 85–102.

SÁRY Pál: *Iustinianus császár egyházpolitikai rendelkezései*. Szent István Társulat, Budapest, 2012.

SOKALA, Andrzej: The Effectiveness of the 'ne prostituatur' Clauses in Roman Law. *Eos* 81, 1993, 97–100.

SZABÓ Pál: Elvinni... vagy elvenni? – VI. (Bölcs) Leó császár rendelete és annak előzményei a nőrablásról. *Publicationes Universitatis Miskolcensis. Sectio Juridica et Politica* 33, 2015, 101–121.

SZABÓ BALÁZS*: A HAZAI RENDÉSZETI IGAZGATÁS MODERNIZÁCIÓJA A XXI. SZÁZADBAN, KÜLÖNÖS TEKINTETTEL A DRÓNOK HASZNÁLATÁRA

THE MODERNISATION OF DOMESTIC LAW ENFORCEMENT IN THE 21ST CENTURY, WITH SPECIAL REFERENCE TO THE USE OF DRONES

Az okostelefon applikációk mellett a magyar közigazgatásban a rendészeti szerveknél vannak további lehetőségek, hogy más kiválóan alkalmazható eszközök is megkönnyíthessék a hatóságok tevékenységeit. Ezek között mindenképpen kiemelést érdemelnek az okostelefon applikációk, mivel az ügyfelek/állampolgárok többsége már rendelkezik ilyen eszközökkel, melyek sokkal könnyebbé, kényelmesebbé tehetik az ügyintézés ezen a területen is. A XXI. század egyik fontos technikai, fejlesztési eszközei közé tartozik, az eredendően haditechnikai célokra kifejlesztett drónok köre. A drónokat kétségtelenül az egyik legnépszerűbb technikai eszközként is aposztrofálhatjuk, melynek alapját az adja, hogy az egyre szélesedő felhasználási lehetőségei mellett szabadidős tevékenységhez, szabadtéri fotó/videó dokumentáláshoz is kiváló segítséget nyújtanak. Emellett pedig a hazai közigazgatási rendszerünk egyre több szakterületén találkozhatunk alkalmazásukkal. Ezek közül is napjainkban kiemelt figyelmet érdemel a rendészeti feladatok ilyen irányú támogatása, modernizálása.

Kulcsszavak: drón – applikáció – modernizáció – szakigazgatás – infokommunikáció - rendészet

In addition to smartphone applications, law enforcement agencies in the Hungarian public administration have other opportunities to facilitate the authorities' activities with other excellent tools. Among these, smartphone applications definitely deserve to be highlighted, since the majority of customers/citizens already have such devices, which can make administration in this area much easier and more convenient. One of the important technical and development tools of the 20th century is the range of drones originally developed for military purposes. Undoubtedly, drones can be apostrophized as one of the most popular technical tools, based on the fact that in addition to their ever-expanding uses, they also provide excellent help for leisure activities and outdoor photo / video documentation. In addition, we can find their application in more and more fields of our Hungarian public administration system. In recent years, the use of drones has been successfully introduced in more and more administrative areas, which makes the work of the authorities more efficient and faster, which in many cases can lead to the saving of human lives too. From these areas of expertise, I have highlighted some of the good practices that I consider to be most important and may give some positive expressions to implement it in other fields. Among these, the support and modernization of law enforcement tasks in this direction deserves special attention these days.

Keywords: drone – application – modernisation - special administrative field – infocommunication – law enforcement

Bevezető gondolatok

Napjainkban álláspontom szerint az okostelefon applikációk mellett akár a magyar, akár más uniós tagállamok közigazgatásában, egyes rendészeti szakigazgatási szerveinél vannak további lehetőségek, hogy más kiválóan alkalmazható technológiai eszközök is megkönnyíthessék a hatóságok tevékenységeit. Napjaink Ukrajna és Oroszország közötti háborújáról szóló híradások kapcsán is gyakran hallhatjuk többek között a virtuális hadviselés eszközeinek szerepét, valamint a drónok¹ alkalmazását, azonban itt sajnálatos módon hadászati szempontok miatt, ellenséges

*** DR. SZABÓ BALÁZS**

PhD tanársegéd
Miskolci Egyetem ÁJK
Államtudományi Intézet
Közigazgatási Jogi Intézeti Tanszék
3515 Miskolc-Egyetemváros
balazs.szabo@uni-miskolc.hu

¹ A pilóta nélküli repülőgép [angolul Unmanned Aerial Vehicle, UAV, am. „személyzet nélküli légi jármű”, vagy Remotely Piloted (Aerial) Vehicle, RPV, am. „távrolról irányított (légi) jármű”, vagy drón (az angol drone szó jelentése here (méh)], amely kezdetekben elsősorban katonai feladatokra alkalmazott olyan repülőeszköz, mely valamilyen ön- vagy távirányítással (leggyakrabban a kettő kombinációjával) rendelkezik, emiatt fedélzetén nincsen szükség pilótára.

egységek megsemmisítése kapcsán. Véleményem szerint a drónokra kétségtelenül az egyik legnépszerűbb technikai eszközként is tekinthetünk, melynek alapját az adja, hogy az egyre szélesedő felhasználási lehetőségei² mellett szabadidős tevékenységhez, szabadtéri fotó/videó dokumentáláshoz is kiváló segítséget nyújtanak, mindezt pedig már elérhető áron. Utóbbi kijelentést támasztja alá, hogy már fényképezésre alkalmas drónokat lehet vásárolni 30.000. forinttól, a komolyabb, akár szakmai felhasználásra alkalmas eszközök viszont már jóval drágábbak lesznek, sokszor akár több 10 millió forintos vételárral.

A hazai rendészeti igazgatásban természetesen nem csak a drónok, hanem a különböző e- és m-kozigazgatási megoldások is fontos szerepet játszanak, játszottak. A rendészeti igazgatás olyan terület, ahol már viszonylag korán jelentkezett a modernizációs igényen kívül a tényleges megvalósítás is. Az állam feladatai, funkciói sorában talán az egyik legfontosabb elem a biztonság, a rend megteremtése és fenntartása. Ennek számtalan részfeladata ismert, melyek közül legfontosabbak körében (teljesség igénye nélkül) csupán a következőket említem:

- az államhatárok védelme (a határőrség rendőrségbe integrálásának köszönhetően),
- a belső rend, a közbiztonság megteremtése (legalábbis törekvés erre) és fenntartása mind lakott területeken, mind külterületeken,
- a bűncselekmények megelőzése és megakadályozása (preventív eszközökkel),
- a bűncselekmények felderítése (proaktív eszközökkel),
- létesítménybiztosítási feladatok,
- a közúti forgalom igazgatása, a közlekedési szabályok betartatása, ellenőrzése.

Tisztában vagyok azzal, hogy a drónok alkalmazásának vannak veszélyei is, melyre a jelen tanulmányban nem kívánok kitérni, mert alapvetően a pozitív hatásokat, előnyöket kívánom bemutatni, melyeket a közigazgatás számára nyújthat.³ Nem kívánok foglalkozni továbbá a drón használata során felmerülő polgári jogi (felelősségi) és adatvédelmi kérdésekkel sem. Kutatásom során olyan eszközként tekintettem a drón(ok)ra, melyek egyes szakigazgatási területeken történő alkalmazása nagyban hozzájárulhat az adott hatóság munkájának hatékonyabbá, eredményesebbé tételéhez. Tény, hogy már jelenleg is számos helyen kerülnek ezek az eszközök „bevetésre”, melyre jó példaként kívánok majd hivatkozni.

A jogi szabályozás jelenleg is még fejlődő, formálódó fázisban van e tekintetben (hiszen az eszközök is folyamatosan fejlődnek és egyre nagyobb hatótávval és funkciókkal bírnak), de úgy ítélem meg, hogy a drónok alkalmazása mindenképp a közeli jövőnk és sok esetben már napjaink egyik leghasznosabb eszköze lehet a közigazgatás modernizációja szempontjából⁴, amelyet néhány kiemelt, már megvalósult jó gyakorlattal kívánok szemléltetni és követendő példaként állítani más szakterületek szervei számára is.

1. Fejlesztések a rendészeti igazgatásban

A rendészeti szervezetek technikai fejlesztése, modernizálása szerencsére összetett folyamatként jellemezhető. A szervezetrendszer fejlesztése mellett – mellyel jelen tanulmányban szintén nem

https://www.wikiwand.com/hu/Pil%C3%B3ta_n%C3%A9lk%C3%BCli_rep%C3%BCl%C5%91g%C3%A9p
(2022.június 23.)

² A későbbiekben részletesen is be fogom mutatni, hogy melyek azok a szakigazgatási területek, ahol már jelenleg is használható (és alkalmazzák is), illetve javaslatokat is megfogalmazom a jövőbeli alkalmazhatóság témájában.

³ Lásd erről még: HARKAI Dorina–FELFÖLDI Péter: A pilóta nélküli légi járművek alkalmazási lehetőségei a közszolgálatban. In: Birkner Zoltán, et. al. (szerk.): IV. Turizmus és Biztonság Nemzetközi Tudományos Konferencia – Tanulmánykötet. Nagykanizsa, Pannon Egyetem. 2020, 130-143.

⁴ Lásd erről bővebben: SONNEWEND Gyula: *A drónok repülésének jogi szabályozása hazai és nemzetközi viszonylatokban*. Nemzeti Közszolgálati Egyetem Hadtudományi és Honvédtisztképző Kar, Szolnok, 2018.

kívánok foglalkozni - a technika oldaláról nézve jelen témakörben megemlíthető többek között az adatbázisok egységesítése, fejlesztése (pl. Robotzsaru, Robotzsaru NEO rendszerek), melyek a hatékonyság emelése mellett megvalósították a transzparencia követelményének teljesítését is. A Robotzsaru „a rendőri szervek alapinformatikai rendszere. Olyan informatikai alkalmazások együttese, amely egységes rendszerbe foglal valamennyi nyílt rendőrségi tevékenységgel kapcsolatban keletkező, illetve beszerzett elektronikus adatot és iratot. A rendszer – a rendőri munka jellegéhez, illetve az egyes felhasználói csoportok feladat- és munkaköréhez igazodó felhasználói jogosultságok biztosításával – komplex módon támogatja a rendőri szervek munkáját az elektronikus iratkezelésen, adatszolgáltatáson és feldolgozáson keresztül. Részét képezi a Dokumentumtár, a Netszaru rendszer.”⁵ További eredmények a rendészeti igazgatásban a következő rendszerek: Robotzsaru Neo, a RUTIN, a VÉSZ és az EMAR. Az alábbiakban ezek közül az első kettő főbb jellemzőit tekintem át.

1.1. Robotzsaru NEO

A Robotzsaru NEO „a Robotzsaru-2000 integrált ügyviteli ügyfeldolgozó rendszer korszerű, továbbfejlesztett változata. Olyan informatikai ügyviteli, ügyfeldolgozó és elektronikus iratkezelő alkalmazás, amely az iratkezelési szoftverekkel szemben támasztott követelményekről szóló külön jogszabályban meghatározott követelményeknek megfelel, tanúsítvánnyal rendelkezik, továbbá 24 órás folyamatos üzemmódban rendelkezésre áll valamennyi rendőri szerv részére, és strukturált adatbázis formájában tárolja a rendőri szervek által rögzített adatokat, iratokat.”⁶

Ezzel a programmal lehetőség nyílik a rendőrség szervezetrendszerében – a folyamatosan fejleszthető – hardver-környezet minél magasabb szintű kihasználására, illetve akár a legújabb technikai eszközök támogatására. Ennek várható (és remélt) eredménye lehet, hogy egyszerű és olcsó is legyen a rendszerbe illeszthető szervek munkája, azoké is, akiknek nem teljesen megfelelő az elektronikus kapcsolata a meglévő hálózatokkal. Az alkalmazás többek között lehetőséget biztosít más intézmények rendszerével történő kommunikációra (pl. banki riasztó rendszerekkel, amelyek a pénzügyintézetektől beérkező riasztások azonnali kezelését, feldolgozását és az azonnali intézkedések foganatosítását támogatja). A Robotzsaru NEO rendszerben adattovábbítási célú kapcsolatokat épített ennek érdekében a Kriminálisztikai Archiváló Rendszerrel (KAR), az Automatikus Arcképfelismerő és Azonosító Rendszerrel (3AR), a Körözési Információs Rendszerrel (HERMON), a Bűnügyi Nyilvántartási Rendszerrel, a Központi Szabálysértési Nyilvántartó Rendszerrel, a Bűnügyi és Rendészeti Biometrikus Adatok Nyilvántartásával, a SZBEKK felé a szervezett bűnözéssel összefüggő bűncselekmények vonatkozásában, a Központi Bíróság Nyilvántartóval (Nemzeti Közlekedési Hatóság), a Közlekedési előéleti pontot nyilvántartó szervvel a Belügyminisztérium Nyilvántartások Vezetéséért Felelős Helyettes Államtitkárságával, illetve a Közúti személyi sérüléssel közlekedési balesetek adatbázisával (KSH). E felsorolásból is világosan látható, hogy az összetett kommunikációs/szervezeti kapcsolati rendszernek köszönhetően a jogosultsággal rendelkező tisztviselők, tisztek rendkívül nagy mennyiségű adathoz tudnak hozzáférni szinte azonnal, akár egy laptopon keresztül.

1.2. RUTIN⁷

Az adatbázisok fejlesztése mellett a különböző technikai-technológiai eszközök használata is igen nagy hangsúlyt kap a rendőrség munkájában. Témám szempontjából kiemelt fontosságúak a mobil-applikációk, melyek közül ezen az igazgatási téren is születtek már hasznos és ami még ennél is fontosabb, nagyon jól működő megoldások. A rendészeti szervek is felismerték, hogy komoly igény mutatkozik az állampolgárok részéről olyan mobil alkalmazások kifejlesztésére,

⁵ Lásd erről a 35/2017. (XII. 13.) ORFK utasítás, 1.3.21. bekezdését.

⁶ Lásd erről a 35/2017. (XII. 13.) ORFK utasítás, 1.3.20. bekezdését.

⁷<http://www.police.hu/hirek-es-informaciok/legfrissebb-hireink/kozlekedesrendeszet/rendorsegi-utinformacios-rendszer-mobil#5> (2022.09.14.)

ami az ő biztonságukat, tájékoztatásukat szolgálja. Ehhez persze nélkülözhetetlen, hogy legyenek okos-telefon felhasználók, eszközök és felhasználási kompetencia, ami véleményem szerint ma már az emberek döntésénél egy időben adott.

Az egyik ilyen fejlesztés a RUTIN nevű alkalmazás, teljes nevén Rendőrségi Útinformációs Rendszer. A program tesztidőszaka országosan már 2015 augusztusában megindult. A kezdeti időszakban csak Android operációs rendszeren, majd ezt követően *iOS* és *Windows Phone* operációs rendszereken is ingyenesen letölthetővé vált.⁸

Kimondható, hogy azért is különleges ez az alkalmazás, mivel azt a rendőrség saját erőforrásokból készítette el. Magát a fejlesztést is az Országos Rendőr-főkapitányság Informatikai Fejlesztési Főosztálya végezte el. A RUTIN applikáció célja, hogy fontos tájékoztatást tudjon nyújtani a közúti közlekedésben résztvevő felhasználók számára az *aktuális* balesetéről, elterelésekről, egyéb közúti eseményekről és az ezekkel kapcsolatos forgalomkorlátozásokról. További információkat szolgáltat még a határforgalomra és az ott meglévő várakozási időkre vonatkozóan is, ami szintén jelentős érdeklődésre tarthat számot, gondolva itt akár a turisztikai vagy munkavállalási célból utazók számára. A felhasználót a könnyebb megértés céljából az alkalmazásban mind szöveg alapú leírás, mind térképen elhelyezett piktogramok is segítik. Fontos eleme a szolgáltatásoknak az újonnan kihelyezett hírekről küldött üzenetek köre, melynek köszönhetően a felhasználók (az online állapotban lévők) a tájékoztatás/hír feltétele után automatikusan értesülhetnek a legfrissebb eseményekről. A rendszerben megjelenő információk forrásai elsődlegesen a rendőrség megyei és fővárosi tevékenység-irányítási központjaiba érkező lakossági bejelentések, illetve az adatok a rendőrség észlelései, megfigyelései nyomán születnek meg és kerülnek ki a rendszerbe. A helyszínre kiérkező rendőrök visszajelzései, bejelentései képezhetik az alapját az új, pontosabb értesítéseknek, melyek szintén azonnal publikálhatóak az applikációban. Ezekben a pillanatokban már konkrét információkat fog közölni a rendőrség a forgalomkorlátozó intézkedésekről (pl. a felpályás- vagy teljes útlezárás várható időtartamáról, illetve a terelési útvonalakról). Ebből kifolyólag praktikus és célszerű az elsődleges értesítést követően az újabb értesítéseket is figyelemmel követni, mert akár 1-2 perc alatt is komoly változások állhatnak be a közlekedési szituációkban. Lehetőségünk van továbbá arra is, hogy ha a legfrissebb közúti információkra van szükségünk, akkor külön meg tudjuk tekinteni az adott közúti eseményekhez kapcsolódó forgalmi adatok is.

Az alkalmazást letöltő felhasználónak több beállítási lehetőség is adott rá, hogy a RUTIN útinformációi személyre szabottan jelenjenek meg az okostelefonján. Módunk van arra is, hogy engedélyezzük a telefon GPS adatainak használatát, ami alapján saját pozícionkat figyelembe véve, vagy akár az előre beállított zónák alapján küldjön az applikáció értesítéseket a közelünkben történt eseményekről. Magában az alkalmazásban megtaláljuk az „Útinfó”, a „Térkép nézet” vagy a „Határinfó” menüpontokat, melyek közül a céljainknak, tevékenységünknek leginkább megfelelő választva érhetjük el a kívánt információkat, illetve segélyhívás közvetlen kezdeményezésére is nyílik lehetőség. Amennyiben engedélyeztük okos telefonunkon a GPS adatok lekérését, abban az esetben a segélyhívás indításakor a pozícionk is automatikusan elküldésre kerül, ami nagymértékben gyorsítja majd a helyzetünk meghatározását. Ezzel csökkenthető például a kiküldött rendőrségi egységek helyszínre érkezésének ideje. Álláspontom szerint az applikáció egyik fontos tulajdonsága a földrajzi pozíció meghatározásán, felhasználásán alapuló két-irányú információ nyújtása. Egyrésztől lehetőség van a hatóság részéről az okos eszközök GPS jeladóiból származó adatokra optimalizálni a szolgáltatást (amennyiben a felhasználó engedélyezte azt), így azokat a híreket megküldeni, ami a felhasználó közvetlen közelében történik meg. Másrésztől a segélyhívási funkciót használva mi magunk, felhasználók is meg tudjuk könnyíteni a hatóságok munkáját az elküldött GPS adatok megküldésével.

Mindezen applikációk – melyeket alapvetően ügyféli szemmel vizsgáltam meg - mellett természetesen nem csak az ügyféli/állampolgári igények kerülnek figyelembevételre, hanem a

⁸<http://www.police.hu/hirek-es-informaciok/legfrissebb-hireink/kozlekedesrendeszet/rendorsegi-utinformacios-rendszer-mobil#5> (2022.09.14.)

rendészeti szervek dolgozóinak a technikai ellátottsága is folyamatosan napirenden lévő kérdés. Ennek keretében a mobil információs központok, járóautókba szerelt komplex infokommunikációs eszközök is folyamatosan bővülnek. Ez egészül még ki a rendészeti szervek belső szoftveres fejlesztéseivel is, melyek a belső kommunikációt, hatékonyabb ügyintézési folyamatokat is eredményezhetnek. Ez természetesen nélkülözhetetlen alapját képezi az állampolgárok irányába is nyújtható e-közigazgatási/ügyintézési szolgáltatások biztosításához. Az elektronikus ügyintézés és a bizalmi szolgáltatások általános szabályairól szóló 2015. évi CCXXII. törvényben foglaltaknak megfelelően a rendőrség 2018. január 1-től biztosítja ügyfelei számára az elektronikus ügyintézés lehetőségét az Ügyintézési Portál felületén elérhető online kitölthető űrlapok (inNOVA űrlapok) és az e-Papír szolgáltatás segítségével, többek között például engedélyeztetési eljárásokban is (pl. lőfegyverek intézése kapcsán is). A következőkben a téma szempontjából szintén fontos, drónok alkalmazhatóságáról lesz szó.

2. A drónokról általánosságban

Magáról a technológiáról elmondhatjuk, hogy az elérhetőségük egyre közelebbi, hiszen áruk rohamos mértékben csökken, miközben a rendelkezésre álló technikai háttér következményeként már igen nagy hatótávolságú⁹ és eszközfelszereltséggel rendelkező drónok kaphatóak a piacon. Igen jó minőségű képrögzítő eszközök, nagy hatótávolság, beépített GPS és egyre növekvő teherbírás jellemzik ezeket a termékeket.

Meg kell különböztetnünk egymástól a repülő modelleket és a drónokat, melyek oldalról nézve könnyedén megkülönböztethetőek egymástól. A repülő modell és a drón – lényegében csak – abban hasonlít egymásra, hogy mindkettőt a földről irányítja a vezérlő. Az előbbi esetében végig szükséges az emberi kontroll, addig a drón esetében ez nem feltétel a repülés teljes időtartama alatt, mivel a fejlettebb vezérlési megoldásoknak köszönhetően képes önállóan is megközelíteni, sőt követni is – mozgó – személyeket vagy tárgyakat.

Fontos különbség, hogy a jelenleg hatályos jogszabályok alapján a modelleket csakis lakott területen kívül szabad reptetni, mert ha elveszíti a gép a jelet, akkor akár a földre is zuhanhat, és ezáltal kárt okozhat emberekben vagy vagyontárgyakban. Ha ugyanez a jelenség – tehát a jel elvesztése a vezérlő egység és az eszköz között – előfordul, akkor ott egy önálló repülésvezérlő „protokoll” lép működésbe, mely képes a földön lévő személy/vezető beavatkozása nélkül is a szerkezetet visszajuttatni a kiindulási pontra.

Jól látható tendencia, hogy az elmúlt néhány évben megsokszorozódott a drónok száma Magyarországon és a világon egyaránt. Becslések szerint ma már a drón felhasználók száma hazánkban meghaladja a 100.000-et is, aminek köszönhetően 2025-re a drón repülések évi száma elérheti a 10 milliós számot, ami napi kb. 27 ezret jelent.¹⁰ Ezen repülések során azonban a vezetéshez, légtérben való használathoz előzetes engedélykérést kell igényelni.¹¹

A közvélemény-kutatások szerint eddig sokan úgy játszották ki a szabályokat, hogy azt mondták, hogy a szerkezetük nem drón, hanem játék. A 120 gramm alatti gépek (adatrögzítő eszközzel fel

⁹ Modellenként változó ez a hatótávolság, de szinte átlagosnak mondhatók a 2-3 kilométeres hatótávolsággal rendelkező verziók és nem ritkák az 5-6 kilométeres tudással bíró verziók sem.

¹⁰ https://hirado.hu/tudomany-high-tech/high-tech/cikk/2021/03/30/ahogy-no-a-dronok-szama-az-egen-ugy-valik-egyre-kockazatosabba-a-repules_, (2022.09.10.)

¹¹ Bakó Gábor, a Légi Térképészeti és Távérzékelési Egyesület (ACRSA) társelnöke így vélekedik a jogi szabályozásról: „ Szerintem igazából ez a terület nincs rendszeren szabályozva, és a hiányosságaival sokan visszaélnék.” – mondta. Ez azt jelenti, hogy több jogszabály közös olvasatából derül ki, mit szabad és mit nem. Ez olyan bonyolult, hogy sokakat elrettent a legális drónhasználatától. Az Egyesület közvélemény-kutatást is végzett, annak az érdekében, hogy kiderüljön, mely tényezők nehezítik a drónos légifelvételést. A vizsgálat során mindenki az időt látta fő akadályozó tényezőnek. Ha nem lehet két napon belül engedélyhez jutni egy online felületen, akkor nem fogják betartani a jogszabályt. Ezért az idő az első tényező, amin változtatni kell. Az engedélykérés megkönnyítésére a legjobb megoldás egy ingyenes online felület lenne, ami állami kézben van, nem kötődve egyik céghez sem.

nem szerelt pilóta nélküli légi jármű) azok, melyek a jogszabály¹² szerint játékok, ezért szabadon használhatóak. Ezek képrögzítésre alkalmas eszközzel nem rendelkeznek, és maximum 100m-re tudnak eltávolodni a kezelőtől.

Fontos kiemelni, hogy használatukhoz kötelező a felelősségbiztosítás megkötése is 2020. június 1-jétől ezekre a gépekre, arra az esetre, ha a drón bármilyen balesetet okozna.¹³ A használatukhoz el kell olvasni egy *tananyagot* a légiközlekedési hatóság honlapján, amiről a hatóság automatikusan kiállítja az igazolást. Ez azonban csak akkor lesz elég, ha a reptető külterületen használja a drónt. Belterületen történő drónozáshoz ugyanis kötelező egy hagyományos tanfolyamon való részvétel és a jogosítvány megszerzése.

Emellett légtérhasználati engedély megkérése is szükségeltetik, ami - az új szabályoknak köszönhetően mobilalkalmazással is megoldható. A kérelmeket rögzítik és elbírálják. Ha minden megfelelő, akkor 30 perc alatt megkapható a legális légtérhasználati engedély.¹⁴

Fontos, de ha jobban belegondolunk, akkor ésszerű is, hogy ezekről a honvédség, a rendőrség¹⁵, a TEK, a katasztrófavédelem is értesítésre kerül. Természetesen iOS-re és Androidra¹⁶ is kifejlesztették az applikációt.¹⁷ Ráadásként a felhasználó élő légtér adatokhoz és meteorológiai információkhoz juthat, ami kifejezetten hasznos lesz a drónok biztonságos reptetése, vezetése miatt.

Az eszközök használatának meglévő jogszabályi háttére láthatóan nem kellően összetett, következésképp – véleményem szerint – még nem is kellően kiforrott.

A légiközlekedésről szóló 1995. évi XCVII. törvény (továbbiakban: Lt.), valamint a katonai légügyi hatóság kijelöléséről szóló 392/2016. (XII. 5.) Korm. rendelet (továbbiakban Korm. rendelet) tartalmaz rendelkezéseket a pilóta nélküli légi járművel végrehajtandó légiközlekedési feladatok kapcsán.¹⁸ Fontos kiemelni, hogy a légiközlekedési tevékenység az eseti légtér engedély és a művelet helyszínének függvényében a korlátozott légtér engedély megszerzésén túlmenően, kizárólag a légiközlekedési hatósághoz tett bejelentést követően kezdhető meg. A bejelentési kötelezettség alól a sport-, valamint magáncélú felhasználás mentesül.

A bejelentés nyilvántartásba vételéről a légiközlekedési hatóság elektronikus úton visszajelzést ad, a tevékenység csak ezt követően kezdhető meg. Amennyiben a bejelentés hiányos, a légiközlekedési hatóság a nyilvántartásba vételt megtagadja, illetőleg amennyiben a légiközlekedési hatóság tudomására jut, hogy a tevékenységet nem a bejelentésben foglaltaknak megfelelően végzik, akkor megtiltja a tevékenység végzését.

A Korm. rendelet 1.§ rendelkezésének megfelelően az Lt. 3.§ (2) bekezdése szerinti katonai légügyi hatóságként 2017. január 1. napját követően országos illetékességgel a honvédelemért felelős miniszter jár el.

A Honvédelmi Minisztérium működési rendjét szabályozó előírások alapján a katonai légügyi hatósági feladatokat – beleértve a pilóta nélküli légi járművel történő műveletek végrehajtásához szükséges eseti légtér kijelölésével összefüggő feladatokat is – a Honvédelmi Minisztérium Állami Légügyi Főosztálya látja el.

Ehhez lehet még hozzátenni az adatvédelmi kérdéseket, melyek a kép- és hangvételek elkészítése során jelentkeznek. Többek között ennek is köszönhető, hogy 2019. június 11.-én

¹² A légiközlekedésről szóló 1995. évi XCVII. törvény (továbbiakban: Lt.) 71. § 50. pontja alapján.

¹³ 39/2001. (III. 5.) Korm. rendelet a légiközlekedési kötelező felelősségbiztosításról

¹⁴ Lásd erről: 4/1998.(I.16.) Korm. rendelet a magyar légtér igénybeviteléről

¹⁵ Lásd erről: 13/2022. (IV. 7.) ORFK utasítás a pilóta nélküli állami légi járművek alkalmazásával kapcsolatos feladatokról

¹⁶ Lásd erről bővebben: <https://mydronespace.hu>, (utolsó megtekintés 2022.10.13.)

¹⁷ Lásd erről bővebben: SZABÓ Balázs: Mobile applications for administrative purpose in the EU and V4 - with special regard to document management. *European Studies: the review of European law economics and politics* 2019 /1., 106-122.

¹⁸ Lásd még: 6/2021. (II. 5.) ITM rendelet a távoli pilóták képzését és vizsgáztatását végző szervezetek kijelöléséről, a távoli pilóták képzésének és vizsgáztatásának részletes szabályairól, valamint a vizsgán való részvétel díjáról

megszületett az Európai Unió új drónokkal kapcsolatos szabálya.¹⁹ Ennek értelmében közzétették a drónokra vonatkozó közös európai szabályokat, ez a Bizottság 2019. május 24-i (EU) 2019/947. végrehajtási rendelete a pilóta nélküli légi járművekkel végzett műveletekre vonatkozó szabályokról és eljárásokról annak biztosítása érdekében, hogy a drónok működése az EU egész területén biztonságos legyen. A szabályok többek között hozzájárulnak az EU polgárai biztonságának és magánéletének védelméhez, miközben lehetővé teszik a drónok (mint áruk) szabad áramlását és biztosítják az egyenlő versenyfeltételeket. „Európa lesz az első olyan régió a világon, amely átfogó szabályrendszerrel rendelkezik, és amely biztosítja a drónok biztonságos és fenntartható működését mind a kereskedelmi, mind a szabadidős tevékenységek során. A közös szabályok elősegítik a beruházásokat, az innovációt és a növekedés előmozdítását ebben az ígéretes ágazatban.”²⁰ – nyilatkozta *Patrick Ky*, az EASA²¹ igazgatója. Úgy vélem, ez is bizonyítja, hogy az EU felismerte a drónok szerteágazó (többek között) közigazgatási alkalmazási lehetőségét, melyhez azonban – az EU mellett Magyarországon is – szükséges megfelelő jogszabályi háttérrel biztosítani.

A megalkotott közös szabályok segítenek a drón-kezelőknek, – legyenek akár professzionális, akár szabadidős felhasználók – hogy megértsék, mi megengedett a rendeletben.²² Ugyanakkor az Unión belül lehetővé teszi számukra a határokon átnyúló használatot is, miután a drónokat üzemeltetők engedélyt kaptak a regisztrációs államban. Ez azt jelenti, hogy zökkenőmentesen működtethetik drónjaikat, ha az EU-n keresztül utaznak, vagy amikor drónokkal foglalkozó vállalkozást fejlesztenek Európában. Az új szabályok műszaki és működési követelményeket is tartalmaznak, melyek a következőkben összegezhetőek:

Az elfogadott kiegészítő végrehajtási rendelet szerint az uniós tagállamoknak biztosítaniuk kell a következőket:

1. A drónokat súlyuktól függetlenül egyedi azonosítóval kell ellátni, és regisztrálni az illetékes hatóságnál.
2. 2020-tól kezdődően az üzemeltetőknek is azonosíthatónak kell lenniük, ugyanis a reptetésre alkalmas eszközök jelentős veszélyt jelenthetnek az emberekre, a magánéletre, a környezetre nézve, valamint kárt okozhatnak vagyontárgyakban. Ezen kitétel szintén minden drónra vonatkozik súlytól függetlenül.
3. A 25 kilogrammnál kisebb súlyú drónok üzemeltetői bizonyos feltételek mellett előzetes engedély nélkül is reptethetik eszközeiket, ha a drónok nem repülnek 120 méternél magasabbra, és minden körülmény között az üzemeltető látó-mezejében, az emberektől távol repül.
4. A tagállamoknak úgynevezett repülészónákat kell meghatározniuk, ahol a drónokat – a súlyuk által meghatározott szabályoknak megfelelően – használni lehet. Azok a területek, amelyekre a drónok nem repülhetnek be, magukban foglalhatják a repülőtereket, azok környékét, vagy a városközpontokat.
5. Meghatározzák azokat a képességeket (alkatrészekre, összeszerelésekre vonatkozó előírások), amelyekkel a drónoknak rendelkeznie kell a biztonságos repülés érdekében.

Az új drónoknak egyedi azonosíthatósága²³ lehetővé teszi a hatóságok számára, hogy szükség esetén nyomon kövessenek egy adott drónt. Ez elősegíti a 2018-ban a *Gatwick* és a *Heathrow* repülőtereken történetekhez hasonló események megelőzését. Másrészt a szabályok az egyes üzemeltetési típusokra vonatkoznak, az előzetes engedély nélküli működéstől kezdve a tanúsított repülőgépeket és üzemeltetőket érintő szabályokig, valamint a minimális távirányítói

¹⁹ Lásd bővebben: https://infostart.hu/kulfold/2019/05/24/megvan-az-unios-dronrendelet_ (utolsó megtekintés 2022.09.30.)

²⁰ https://www.easa.europa.eu/newsroom-and-events/press-releases/eu-wide-rules-drones-published_ (2021.10.2.)

²¹ European Union Aviation Safety Agency, az Európai Unió Légibiztonsági Ügynöksége.

²² Lásd bővebben: https://dronerules.eu/hu/recreational/regulations_ (utolsó megtekintés: 2022.09.30.)

²³ Lásd bővebben:

https://hvg.hu/tudomany/20190525_europai_unios_dronszabalyok_2020_eu_europai_bizottsag_dronhasznalat_dron_regisztralas_ (2022.09.30.)

képzési követelményekig. Maguk a rendeletek a kihirdetéstől számított 20 nap múlva hatályba léptek, viszont 1 év ún. türelmi időt hagytak a felhasználóknak az alkalmazásra, illetve a tagállamoknak a jogszabályok betartására való felkészülésre is. Ennek értelmében az új szabályok felváltották a tagállamok meglévő nemzeti szabályait is, 2020. júniusától.

A szabályozás jelenlegi alakulásától függetlenül is látható, hogy a felhasználási területek száma – folyamatosan – szélesedik, melynek következtében egyre inkább az igényeknek megfelelő technikai paramétereket és szükséges szoftvereket, alkalmazásokat tudnak kifejleszteni a mérnökök. A nagy hatótávolság (több kilométer egy repülési út alkalmával) és a képrögzítő eszközök, optikák minőségi fejlődése révén az eszközök ma már kiválóan használhatóak különböző természeti jelenségek, sportesemények, rendezvények dokumentálására is. További felhasználás lehet például a megfelelő szenzorok felszerelése segítségével akár a levegő minőségének vizsgálata, illetve olyan helyszínek, területek elemzése, feltérképezése, ahol egyébként kockázatos lenne más módon vizsgálatot végezni (pl. ipari baleset, természeti katasztrófák helyszíne). Emellett feltétlen kiemelendő, hogy sikerrel használhatóak még nehezen megközelíthető területek távolról történő felügyeletére, vagy akár létesítmények (pl. erőművek, gyárok, gátak) állapotának megfigyelésére is.

Érdekes adat, hogy már 2013-ban az *Amazon* internetes áruház elindított egyfajta *Pilot*-programként egy drón-tesztet, melynek keretében a kiszállításra váró csomagokat nyolc rotoros drónokkal kezdték tesztelni a gyakorlatban. Az újonnan létrehozandó szolgáltatásukat *Prime Air*-nek nevezték el. Az eredeti tervek szerint maximálisan 2,3 kg árut 30 percen belül tudnának kiszállítani a megrendelő részére. A program 2015. márciusban kapta meg a szükséges engedélyeket az amerikai légügyi hatóságtól (FAA), hogy megkezdődhessen a csomagszállító drónok tesztelése.²⁴ Ehhez hasonló elgondolás volt a svájci állami posta próbaüzeme, ahol a küldemények kézbesítését kívánják az eszközökkel hatékonyabbá tenni.

A megfizethető áruknak és kompakt méretüknek köszönhetően a drónok olyan helyeken is képesek a repülésre, ahol az ember által – géptestben – vezette gépek nem lennének képesek. Erre lehet példa a barlangászati felhasználás, a természeti képződmények – aktív vulkánok kráterei, gejzírek, gleccserek – vizsgálata.

A technológia nem csak a távolságok, de a magasságok feltérképezésére is épp úgy lehetőséget ad. Ez kifejezetten hasznos lehet a biológusok számára, például magaslati ökoszisztémák (pl. növényvilág, állatvilág – akár madarak fészkeinek – megfigyelése) dokumentálására. A rotorok, melyek a levegőben tartják, az élővilág megfigyelését sokszor megghiúsítják az általa keltett, „zűmmögésre” hasonlító zaj miatt. Ennek lehet ugyanakkor pozitív hatása is. Ez akár kifejezetten vadriasztókénti hasznosíthatóság is lehet, olyan helyeken, ahol egyre nagyobb kihívást jelent (pl. parkok gondozói, mezőgazdászok számára), az élőlények, a madarak okozta kártétel (pl. rágáskár vagy pusztán az ürülékének halmozódása) révén.

Már Magyarországon is használták ezeket az eszközöket a kulturális javak feltérképezéséhez, ugyanis régészeti alkalmazásra is hasznosíthatónak tűnik. Ennek bizonyítéka, hogy „*MTA BTK Régészeti Intézete a közelmúltban beszerezett, a mágneses tér környezethez viszonyítva kis változásait is kimutató magnetométert, illetve professzionális drónt, amelyet több ásatáson is használtak. A drón egy újkőkorból származó, oszlopszerkezetes, nyeregtetős épület részletének feltárása során játszott komoly szerepet Tolna-Mözs település határában.*”²⁵

A következő részben a drónok rendészeti célú alkalmazhatóságát mutatom be számos példával.

²⁴http://www.ma.hu/tudomany/244261/Az_Amazon_megkapta_az_engedelyt_a_csomagszallito_dronok_teszteleser_e_ (utolsó megtekintés: 2022.07.05.)

²⁵ Forrás: [http://mta.hu/tudomany_hirei/regeszek-dronnal-es-magnetometerrel-106834_\(letoltés_2021.május_14.\)](http://mta.hu/tudomany_hirei/regeszek-dronnal-es-magnetometerrel-106834_(letoltés_2021.május_14.))

3. Rendészeti célú drón-használat

A rendészeti újítások eszköztárában a jövőt itt is – talán nem véletlenül – a drónok képviselik. „Ez a jövő és rendőrség nyitott az új technikai eszközök alkalmazására. A drónokkal új felületekről készíthetne fotókat a rendőrség, a madártávlatból felvett anyagokat aztán nyugodtan elemezhetnék.” – mondta a drónokról Váczi Attila győri rendőrkapitány, rendőr alezredes előadásában a IV. Nemzetközi Vagyonvédelmi Konferencián a győri Kamara székházban még 2016-ban.²⁶ A felhasználhatósági területek száma itt is meglehetősen szélesnek tűnik. Ezek közül a legfontosabbak lehetnek (a teljesség igénye nélkül):

- az érintetlen tett helyszínek rögzítése (mely nemcsak videó/kép lehet, hanem különböző adapterekkel akár a természeti adottságok, jellemzők, mélységek...,stb. formájában is, melyek egy helyszín kapcsán külön jelentőséget nyerhetnek)
- könnyebb lenne megtalálni a rejtkehelyeket és az üldözött elhagyott tárgyait forrónyomos üldözésnél, melyeknek köszönhetően gyorsítanak a munkát, (pl. hőérzékelő segítségével használt járművek, lábnymok könnyebb felderítése)
- események biztosítása alkalmával a terület és az eseményen tartózkodó állampolgárok figyelemmel kísérésével az egyes bűncselekmények megakadályozása, (pl. akár sport, zenei események környezetének folyamatos nyomon követése, melyek lehetővé teszik az azonnali idejű reagálást is akár a csapaterő mozgósítása, átirányítása során)
- határőrizeti megfigyelések képi és hangfelvétel segítségével, illetve hőkamera detektorok segítségével éjszakai körülmények között is felderíthetővé válnak az emberek mozgásai, már egészen nagy távolságból is,
- közlekedésbiztonsági felhasználás esetében baleseti adatrögzítés támogatása, (pl. a képi rögzítés mellett pontos méretek, távolságok rögzítése)
- sebességmérés, illetve egyéb közúti szabálysértések felderítése, (pl. stop-tábla használata, elsőbbség megadása, záróvonalon történő áthaladás, tiltó jelzés ellenére történő közlekedés,
- lakott területek környékén megjelenő és veszélyt jelentő események felderítése, (pl. belterületi vadmegjelenés, migráció okozta problémák felderítése, illegális hulladék lerakás felderítése, védett nagyragadozók felderítése a lakosság megóvása, tájékoztatása céljából)
- illegális fakitermelési tevékenység felderítése (pl. állami erdészetek vagy akár önkormányzatok területén is, főként nehezen megközelíthető helyeken).

A felsorolásból is jól látható, hogy komoly potenciál mutatkozik a drónok rendőrség szervezetrendszerén belüli alkalmazhatóságra, melyek mind a városokban, mind a külterületeken kiválóan alkalmazhatóak.²⁷

Hazánkban is számtalan vetettek már be drónt a katasztrófavédelem munkatársai is. Ilyen eset volt, amely a világhálót is bejárta, amikor a Baranya Megyei Speciális Mentők drón közreműködésével próbáltak megtalálni egy bányatóban eltűnt férfit. Az élőerős keresés mellett vették igénybe a drón adta lehetőségeket és a partról pásztázták át a tó nádasainak területét pár méter magasságból, amit a parton álló katasztrófavédelmi munkatársak figyeltek egy képernyőn keresztül.²⁸

A közelmúltban merült fel – szintén rendészeti, katasztrófavédelmi céllal – a drónok alkalmazási lehetőségeinek vizsgálata a hulladékok és illegális külterületi égetések felderítése körében is. A drónok nem csak vizuális adatokat tudnának gyűjteni, hanem megfelelő

²⁶http://www.kisalfold.hu/gyori_hirek/ez_a_jovo_dronok_a_bunuldozesben_mindennapokban_-_bemutato_gyorben/2498502/, (2022.10.4.)

²⁷ SZEWC, Tomasz: Communication in the third dimension. Legal aspects of using drones in the city area. *Scientific papers of Silesian University of Technology, Organization and Management Series*, No. 151. 682-689., 2021. Silesian University of Technology Publishing House

²⁸ [https://hvg.hu/itthon/20150413_Dronnal_keresnek_egy_eltunt_embert_Barany_\(utolsó_megtekintés: 2022.10.18.\)](https://hvg.hu/itthon/20150413_Dronnal_keresnek_egy_eltunt_embert_Barany_(utolsó_megtekintés: 2022.10.18.))

érzékelőkkel ellátva a levegő minőségére vonatkozó adatokat is gyűjthetnének, mely számos esetben segíthetné a hatóságok munkáját és az intézkedések foganatosítását.²⁹

A defibrillátorral való felszerelés esetén életmentésre alkalmas eszközről is beszélhetünk, ami technikai sajátosságainak köszönhetően kiválóan alkalmazható a nehezen megközelíthető helyeken is, mint eltűnt személyek felkutatása, mentése alkalmával is.

Záró gondolatok

Az általam – közel sem teljes körűen – felsorolt felhasználási területek természetesen nem érzékeltetik 100%-an, hogy mennyi területen lehet relevanciája ezen eszközöknek. Ennek egyik magyarázata, hogy gyakorlatilag folyamatosan merülnek fel újabb és újabb területek, ahol alacsony költséggel, emberi élet kockáztatása nélkül is kiválóan hasznosíthatóak az eszközök. Sajnálatos, hogy napjainkban az egyik leggyakoribb felhasználási mód a rendészet kapcsán a közúti szabálysértések hatékonyabb felderítése lett, melyhez a magyar közlekedési morál sajnos sok „alapanyagot” biztosít. Nagyon fontos kérdés lesz hosszútávon, hogy a társadalom mennyire lesz „elfogadó” ezen eszközökkel szemben és mennyire kész kiaknázni azokat a potenciális lehetőségeket, melyek ebben rejlenek. Nyitott viták napjait éljük a drónok használhatóságát illetően, ahol sokan félelmüknek is hangot adnak, amikor adatvédelmi jogokra hivatkozva próbálják ezen eszközök használatát korlátozni, esetleg tiltani.³⁰ A drónalkalmazás magánjogi vetületével jelen tanulmány során nem foglalkoztam³¹, a prioritás továbbra is a közigazgatási/rendészeti modernizáció vizsgálata, mely a társadalom egészének céljait szolgálja, szemben egy-egy személy személyiségi jogainak potenciális sérülésével. Természetesen tisztában vagyok azzal is, hogy a jól és gyakorlatiasan működő használhatósághoz magas szintű társadalmi elfogadottság és megfelelő jogszabályi környezet szükségeltetik, melyben az egyes magánjogi aspektusok is szerepet kell, hogy kapjanak. A bemutatott jó gyakorlatok álláspontom szerint kiváló bizonyítékként és követendő példaként szolgálhatnak a többi szakigazgatási terület számára, hogy igenis szükséges a modern eszközöket a lehető legszélesebb körben alkalmazni, különös tekintettel jelen esetben a drónokra.

²⁹ <https://www.borsod24.com/2020/02/21/dronnal-figyelnek-a-sajo-menti-illegalis-egeteseket/> (utolsó megtekintés: 2022.10.4.)

³⁰ „A térképészetben a személyiségi jogok egyáltalán nem befolyásolják az engedélykérést. Fél centiméter per pixel a legnagyobb felbontás, amit el lehet érni. Ebben a felbontásban egy ember annyira látszik, mintha kikockáznák valaki arcát a rendőrségi fotón. Nem felismerhetők a személyek, így nem merülnek fel személyiségi jogi kérdések. Viszont az egy-egy kép, amiket drónról készítenek azokon igen. Nem kellene másként tekinteni erre, mint egy fényképezőgép esetén. Nem látunk abban különbséget, minthogy valaki a földön áthajol a kerítésen és befilmez vagy drónról készíti a felvételt. Mindkettő ugyanolyan eséllyel észlelhető. Etikailag ugyanazok a jogszabályok vonatkoznak rá, például médiatörvény, személyi jogok.” Beszélgetés Bakó Gáborral, a Légi Térképészeti és Távérzékelési Egyesület (ACRSA) társelnöke – Óbudai Egyetem- Légi Nap 2021. február 12.

³¹ Ezekről lásd bővebben: PUSZTAHELYI Réka: Reflections on civil liability for damages caused by unmanned aircrafts. *Zbornik radova pravni fakultet* (Novi Sad) (0550-2179 2406-1255): 2019/1., 311-326., [:https://aseestant.ceon.rs/index.php/zrpfns/article/view/21513](https://aseestant.ceon.rs/index.php/zrpfns/article/view/21513), valamint PUSZTAHELYI Réka - STEFÁN Ibolya: Szigorú felelősség a drónok használata során felmerülő vagyoni és nem vagyoni sérelemért. *Publicationes Universitatis Miskolcensis, Sectio Juridica et Politica* 2019/ 1., 449–469. https://matarka.hu/koz/ISSN_0866-6032/tomus_37_no_1_2019/ISSN_0866-6032_tomus_37_no_1_2019_449-469.pdf, (2022.08.15.)

Felhasznált irodalom:

Szakcikkek:

- HARKAI Dorina–FELFÖLDI Péter: A pilóta nélküli légi járművek alkalmazási lehetőségei a közszolgálatban. In: Birkner Zoltán, et. al. (Szerk.): *IV. Turizmus és Biztonság Nemzetközi Tudományos Konferencia* – Tanulmánykötet. Pannon Egyetem, Nagykanizsa, 2020, 130-143.
- HERDEL, Viviane, et al.: *Public drone: Attitude towards drone capabilities in various contexts*. Proceedings of the 23rd International Conference on Mobile Human-Computer Interaction. 2021.
- PUSZTAHELYI Réka: Reflections On Civil Liability For Damages Caused By Unmanned Aircrafts. *Zbornik Radova Pravni Fakultet (Novi Sad) (0550-2179 2406-1255)*: 2019/1., 311-326.
- PUSZTAHELYI Réka - STEFÁN Ibolya: Szigorú felelősség a drónok használata során felmerülő vagyoni és nem vagyoni sérelemért. *Publicationes Universitatis Miskolcensis, Sectio Juridica et Politica* 2019/1. 449-469.
- RESTÁS Ágoston: Drone Applications Fighting COVID-19 Pandemic—Towards Good Practices. *Drones* 2022/1., 15.
- SONNEWEND Gyula: A drónok repülésének jogi szabályozása hazai és nemzetközi viszonylatokban. Nemzeti Közszolgálati Egyetem Hadtudományi és Honvédtisztképző Kar, Szolnok, 2018.
- SZEWC, Tomasz: Communication in the third dimension. Legal aspects of using drones in the city area. *Scientific papers of Silesioin University of Technology, Organizaion and Management Series., No. 151. 682-689. oldal, 2021.* Silesian University of Technology Publishing House
- SZABÓ Balázs: *A közigazgatás technikai- technológiai fejlesztése a XXI. század első két évtizedében*. PhD disszertáció, Miskolci Egyetem, 2020.
- Szabó Balázs: Mobile applications for administrative purpose in the EU and V4 - with special regard to document management. *European Studies: the review of European law economics and politics* 2019/1., 106-122.

Jogszabályok:

- 947/2019 EU Bizottsági rendelet a Pilóta nélküli légi járművekről szóló 945/2019 EU Bizottsági rendelet végrehajtásáról.
- 1995. CXVII. törvény a légi közlekedésről
- 13/2022. (IV. 7.) ORFK utasítás a pilóta nélküli állami légi járművek alkalmazásával kapcsolatos feladatokról
- 6/2021. (II. 5.) ITM rendelet
-

Internetes hivatkozások:

- <https://hirado.hu/tudomany-high-tech/high-tech/cikk/2021/03/30/ahogy-no-a-dronok-szama-az-egen-ugy-valik-egyre-kockazatosabba-a-repules>
<http://erdo-mezo.hu/2017/02/15/juliusban-lephet-ervenybe-az-uj-magyar-drontorveny/>, 2022. április 11.)
- <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:32018R1139&from=EN#d1e3686-1-1>, 2022. március 7.

- <https://www.easa.europa.eu/newsroom-and-events/press-releases/eu-wide-rules-drones-published>, 2021. október 11.
- <https://dronerules.eu/hu/recreational/regulations>, 2022. február 14.
- https://hvg.hu/tudomany/20190525_europai_unios_dronszabalyok_2020_eu_europai_bizottsag_dronhasznalat_dron_regisztralas, 2022. április 7.
- http://www.ma.hu/tudomany/244261/Az_Amazon_megkapta_az_engedelyt_a_csomagszallito_dronok_tesztelésere, 2021. december 5.
- <http://www.origo.hu/egeszseg/szivderito/20170615-hogyan-mukodik-hogyan-ad-le-sokkot-es-ment-eletet-a-defibrillator-hirtelen-szivhalal-eseten.html>, 2022. április 18.
- http://mta.hu/tudomany_hirei/regeszek-dronnal-es-magnetometerrel-106834, 2022. április 14.
- https://index.hu/tech/2014/10/30/eletet_menthet_a_defibrillator_dron/, 2021. szeptember 17.
- <https://www.origo.hu/techbazis/20150703-dronokkal-mentettek-eletet-tuzoltok-dron-kopter-aradas.html>, 2021. október 11.
- https://hvg.hu/itthon/20150413_Dronnal_keresnek_egy_eltunt_embert_Barany, 2021. szeptember 17.
- <https://www.borsod24.com/2020/02/21/dronnal-figyelnek-a-sajo-menti-illegalis-egeteseket/>, 2021. október 11.
- http://www.eletestudomany.hu/dronok_es_epuletek, 2022. április 11.
- http://www.kisalfold.hu/gyori_hirek/ez_a_jovo_dronok_a_bunuldozesben_mindennapokban_-_bemutato_gyorben/2498502/, 2022. április 15.
- <https://www.minap.hu/cikk/dront-bevetettek-rendorok>, 2022. március 28.
- <https://infostart.hu/belfold/2022/04/07/dronnal-figyelik-a-balaton-partivaddisznok-mozgasat-video>, 2022. február 16.
- <https://www.agroinform.hu/gazdaelet/a-mezogazdasagban-is-terjed-a-dron-orulet-32591-00>, 2022. április 11.

SOLYMOSI-SZEKERES BERNADETT*: ISSUES IN THE NEW HUNGARIAN REGULATIONS RELATED TO THE PLACE OF WORK

PROBLÉMÁK A MUNKAVÉGZÉS HELYÉHEZ KAPCSOLÓDÓ ÚJ MAGYAR SZABÁLYOZÁS KAPCSÁN

The place of work and its regulation are of crucial importance for the exercise of employees' rights and obligations. In this study, the author examines whether the labour law regulation of the place of work meets the requirement of sustainability that it creates predictable working conditions for employees that combine flexibility and security. In doing so, the author highlights the issues at stake in relation to the amended rules on the habitual place of work and teleworking.

Keywords: usual place of work, teleworking, sustainability, new forms of work

A munkavégzés helye és annak szabályozása meghatározó jelentőségű a munkavállalói jogok gyakorlása és kötelezettségek teljesítése kapcsán. A szerző a tanulmányban megvizsgálja, hogy a munkavégzés helyéhez kapcsolódó munkajogi szabályozás megfelel-e a fenntarthatóság azon követelményének, hogy tartalmilag kiszámítható, a rugalmasságot a biztonsággal ötvöző munkafeltételeket teremt a munkavállalók számára. Ennek kapcsán a szerző felvillantja a kérdéses pontokat a szokásos munkavégzési hely és a távmunka módosított szabályaihoz kapcsolódóan.

Kulcsszavak: szokásos munkavégzési hely, távmunka, fenntarthatóság, új munkavégzési formák

1. The broad context of the study - the new work that challenges the stability of labour law

Stability and security of employment is an unquestionable need, important for both employer and employee, for the productivity of the former and the livelihood of the latter. This need is also served by the establishment of labour legislation and its continuous development. The content of labour law is influenced by a number of factors. Although the legislator's activity in the development of labour law cannot be divorced from the spirit of private law, the fact that work is performed independently means that there must be room for modulation,¹ the labour law protection system needs to be improved. One of the most important requirements for its development is that it should respond to the latest economic trends - the legislator's aim in this respect must be to ensure that labour law (with its protective character) also covers modern forms of work. Modernity can be embodied in the way work is carried out in many ways. A related concept is 'new work', which concerns the goal of sustainable work. This concept can mean many things, but it certainly involves companies allowing their employees to work mobile and from home, according to Schermuly and Geissler.² The latter is in line with the practice's position on the meaning of "new work", as the employer's measures under this concept place particular

* **DR. SOLYMOSI-SZEKERES BERNADETT**

PhD, egyetemi adjunktus,
Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar,
Agrár- és Munkajogi Tanszék,
3515 Miskolc-Egyetemváros,
bernadett.solymosi-szekeres@uni-miskolc.hu,
<https://orcid.org/0000-0001-9133-4732>.

¹ KISS, György, A magyar munkajog esélye az Európai Unió munkaügyi politikájának tükrében. *Pécsi Munkajogi Közlemények* 2008/1., 29.

² *State of the Deskless Workforce, 2022*

<https://www.quinyx.com/hubfs/Campaigns/2022/SODW/Reports/Quinyx-The-State-of-the-Deskless-Workforce-Bericht-2022-DACH.pdf>, 2 December 2022, 9.

emphasis on flexibility in the time and place of work. Flexibility and people-centred work organisation, focused on individual needs, are the cornerstones of 'new work'.³

Mobile working and the home office are the two strongest pillars of workplace flexibility.⁴ This view is supported by practice. The streaming service Spotify introduced the "Work From Anywhere" model in early 2021, in the "spirit of the new work".⁵ This gives each team member maximum flexibility and freedom to choose where they work. Everyone can live and work in the country and city they want - the only restriction is that they must be in the same time zone.⁶ The trend is clear in relation to the location of work: work in the traditional construct is increasingly being removed from the employer's office and either relocated to the employee's home or, in some cases, becomes irrelevant to the employer, and the labour market is thus moving towards full globalisation, with the meaningful location of work on a digital basis.

However, agility and flexibility are in many cases unmanageable by a traditional set of labour law concepts that cannot keep pace with developments, the problem of the habitual place of work being a striking example. In this paper, we briefly outline some of the related difficulties and then highlight the problems of the legislator's latest move, the new legislation on hybrid telework.

2. Questions relating to the habitual workplace

The place of work is the place where the employee works.⁷ It must be defined in the employment contract according to the Hungarian Labor Code, but in the absence of a contractual definition, the employment relationship is still established. Notwithstanding this fact, however, the question of the place of work, the precise definition of which is not specified in the law, is a mandatory substantive element.⁸ The workplace includes all the places where the employee has to fulfil his/her obligations arising from the employment relationship (in particular his/her obligation to work and to be available for work).⁹ If the parties do not stipulate the place of work in the employment contract, the place of work is deemed to be the place where the employee habitually carries out his/her work, pursuant to Section 45 (3) of the Hungarian Labor Code until the end of 2022.

The current regulation is the following:

Section 45 (2) of the Labor Code: *"The workplace of the employee shall be defined in the employment contract. Failing this, the place where work is normally carried out shall be considered the workplace."*

Examining the current regulation and the literature to that, we can find a controversial interpretation. According to Bankó, Berke, Kiss and Szőke, if, in the absence of an agreement of the parties, the "usual place of work" under the law is used as the place of work, then the place of work is not considered to be the place where the specific employee normally/usually performs his/her work during the employment relationship, but the place where it is usual (customary) to

³ SCHMIDT, Barbara, *NEW WORK - a megatrend, ami nem egyszerűen csak home office* <https://www.hrportal.hu/hr/new-work-a-megatrend-ami-nem-egyszeruen-csak-home-office-20220506.html>, 2 December 2022.

⁴ Of the two, in 2021 there is a stronger push for flexibility on the part of employers in terms of where people work. Carsten C. SCHERMULY – Carl GEISSLER, *New Work im Krisenmodus. Personalmagazin* 2021/9., 27-28.

⁵ <https://www.bloomberg.com/profile/company/3333774Z:LN>, 2 December 2022.

⁶ SCHMIDT, op. cit.

⁷ TÁLNÉ MOLNÁR, Erika (ed.), *A Munka Törvénykönyve kommentárja (2012. évi I. törvény)*. HVG Orac Kiadó, Budapest, 2020, Commentary to the Section 45 of the Hungarian Labour Code.

⁸ TÁLNÉ, ibid.

⁹ BANKÓ, Zoltán – BERKE, Gyula – KISS, György – SZŐKE, Gergely László, *Nagykommentár a munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvényhez*. Wolters Kluwer Hungary Kft., Budapest, 2021. Section 45.

perform the specific work according to the practice of the employer (with regard to its activities).¹⁰ This definition, which is from the Great Commentary of the Labor Code, is also used as a basis for judicial practice.¹¹ The authors therefore consider that, in the absence of a specific designation, the workplace should not be linked to the place where the employee has worked, but should be based on the job title. It should be noted that the authors do not specify at what point in time the practice of the other employees in the same job is to be examined: whether it is the practice in existence at the time the contract was concluded or whether it is the practice which has continued since then and is still in existence up to the time of the dispute, so that it can only be assumed that the practice ascertainable at the time of the dispute is to be taken as the starting point for determining the habit.

The commentary's suggestion and insight is very important, as it is followed by judicial practice, but in my view it is also inconsistent with the current text of the law and other literature as to the scope of the inquiry,¹² as I believe that the text of the law itself, as well as other authors mentioned¹³ *requires an examination of the place where the individual employee habitually works*. Indeed, Pál suggests a combination: at the beginning of the employment relationship, he understands the usual place of work in the job as the usual place of work, while later on he considers it appropriate to look at the habitual place of work for the particular employee.¹⁴ I myself believe that it is right to examine the individual employee, because, for example, if we look only at the current wording of the law, the place where he or she habitually carries out his or her work should be regarded as the usual place of work. The legislator does not specify any other subject in the sentence. The commentary's interpretation would be deducible from the text of the law if the legislator had, for example, stated that "the workplace is to be considered the place where employees performing the same job for the employer habitually carry out their work. In the context of the scope of the assessment, we are in a simpler position in relation to the principle of the job category, since the job is a contractual element that the parties cannot leave out of their consensus when establishing the legal relationship, it is likely to become an easily verifiable aspect.

This situation is also complicated, however, by the question of the time at which the practice or custom relating to the scope of employment is to be examined. In addition, an exclusive examination of this aspect may lead to an unrealistic result if the employee has a different habitual place of work from other employees with the same job. In my view, a place of work designated on the basis of a habitual place of work linked to a job function may be somewhat alien to practice, but it is a useful solution when the habitual place of work becomes contentious in the case of a new entrant, since in his case a habitual place of performance has not yet been established. However, if we are not talking about a new entrant, the reality of the use of the job is already in dispute. The question is whether we can dispense with the logical necessity described above for the purpose of interpreting the legal concept in real life.

This debate could be concluded by an amendment to the Code, the proposal of which was submitted by Deputy Prime Minister Zsolt Semjén on 2 November 2022 and adopted by Parliament on 7 December 2022. This amendment will enter into force from January 2023 and contains the following change:

¹⁰ BANKÓ – BERKE – KISS – SZŐKE, *ibid.*

¹¹ For example, the Metropolitan Court of Appeal referred to this in its judgment (Mf.31045/2020/14.).

¹² According to Lajos Pál, the habitual place of work can only be established later, during the performance of the employment relationship. PÁL, Lajos, *A szerződéses munkahely meghatározása – a „home office” és a távmunka. Munkajog* 2018/2., 57.

¹³ For example, Rita Tománé Szabó, Associate Professor and Judge, is also of the opinion that habitual place of work is fixed in the first place of employment existing for a long period of time, i.e. I conclude from this that in her opinion habitualness is not linked to the employment of employees in the same job established at the employer. TOMÁNÉ SZABÓ, Rita, *EU-konform-e az Mt. szabályozása az Európai Unió Bírósága C-266/14. számú ügyben hozott ítélete tükrében vizsgálva? Miskolci Jogi Szemle* 2017/2., 607.

¹⁴ PÁL, *op. cit.* 57.

"Unless otherwise agreed, the workplace shall be deemed to be the place of usual employment in the job."¹⁵

The explanatory memorandum to the bill claims that it links the definition of the place of work to the job held by the worker. This sentence also implies that the worker is to be examined, however, this only extends as far as the job function is determined. From then on, the question to be examined, according to the interpretation of the text, is where all the employees in the employer's workplace in that specific job are, in practice, working regularly, in general. In my view, this takes the analysis of habit in the wrong direction, as it detaches it from the performance of the specific employee.

The place of habitual work raises further questions, but these few contradictions that have been highlighted illustrate for us how precarious the traditional framework of our labour law regulation is, which is further shaken by any form of new work in the regulation.

3. The problem of the home office

As mentioned above, the home office is one of the most important pillars of the new work. In order to develop the Hungarian legal institution of the home office, it is necessary to mention teleworking as a starting point, which was considered and followed by the majority of Hungarian labour lawyers as a decisive legal institution.¹⁶ Thus, under the previous approach to teleworking, the employee works regularly at a different place, as defined in the employment contract, i.e. does not regularly work at the employer's premises, but, a contrario, although not regularly, he or she may be present and work at the employer's premises, as the employer must provide the opportunity to do so. Teleworking is always subject to the consensus of the parties and the employee's regular place of work is a place separate from the employer (home or other place, such as another office), but he or she may work on an ad hoc basis at the employer's premises, for example during meetings, but this should be exceptional, as the regular work is at one (or more) different places. The commentary by the authors Kártyás-Petrovics-Takács summarises this very well and also compares it with the home office: While in the case of teleworking the exception is that the employee has to be present at the employer's headquarters or premises (for example, for meetings or training), in the case of home working the employee works, as a rule, at the place (office) provided by the employer and, exceptionally, performs his work from home.¹⁷ It is worth highlighting the position of Bankó, Berke, Kiss and Szőke on the home office, who consider that the home office phenomenon is understood as a temporary situation where an employee in a traditional employment relationship (full-time, permanent contract) is allowed by the employer, on a temporary and exceptional basis, to work in the place of residence of the employee, other than the place of permanent employment. The concept of a telework contract is that the employee performs the work at a place of work separate from the employer's premises. In this case, therefore, the contractual workplace is designated by the parties in the contract in the same way as in a typical employment relationship, but it is never the employer's place of business, but typically the employee's place of residence.¹⁸ The authors therefore considered that regular work is presumed to be at the employer's place of business, but that, exceptionally, work at the employee's place of residence may also be authorised by the employer. In this respect, their views are in line with the

¹⁵ Section 115 of the Bill called Amending certain laws on employment.

¹⁶ Bankó agrees, noting that there is a consensus that the home office is dogmatically distinct from atypical forms of work, especially teleworking. BANKÓ, Zoltán, A távmunka szabályozásának dilemmái. In: *Ünnepi tanulmányok Lőrincz György 70. születésnapja tiszteletére*. (eds.: BANKÓ, Zoltán – BERKE, Gyula – PÁL, Lajos – PETROVICS, Zoltán) HVG Orac, Budapest, 2019, 27.

¹⁷ KÁRTYÁS, Gábor – PETROVICS, Zoltán – TAKÁCS, Gábor, *Kommentár a munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvényhez*. Wolters Kluwer Hungary Kft., Budapest, 2020. Section 196.

¹⁸ BANKÓ – BERKE – KISS – SZŐKE, op. cit., Sections 196-197.

positions illustrated so far, and there is even a reference here to the fact that the right to instruct does not change in the home office context, unlike teleworking in the past regulation.

Looking at the other literature, we should mention Bankó, who considers the home office phenomenon to be nothing more than a temporary, exceptional authorisation by the employer of a worker employed under a traditional employment contract (full-time, permanent contract) to work in a place other than his permanent place of work, which is typically the employee's place of residence. Here we have to raise the point of view of Molnár, who believes that in practice some employers do not even require the employer to work from home in the context of the home office, so according to Molnár the home office is more of a name, and in practice it is a different workplace from the usual place of work.¹⁹ In my opinion, however, the home office, by contrast, would in practice only allow working from home, agreeing with Kártyás, Petrovics and Takács. In my view, this also embodies the difference from the previous, traditionally understood teleworking: teleworking gave the employee the opportunity to work anywhere on a regular basis, except at the employer's premises. In comparison, the home office allows the employee to work irregularly or even regularly and permanently, alternating between working at home and working at the employer's premises. In addition, the concept of home office must include the fact that the employee works regularly at the employer's premises, otherwise the essence of the home office would be confused with teleworking, if it was interpreted as it has been before.²⁰

After these contradictions in the literature, the question of what the legislator would do on the subject was a particularly intriguing one. In order to end the debate, the legislator drafted Act CXXX of 2021 on certain regulatory issues related to emergency situations (hereinafter: Act on Amendments), which amends the provisions of the Labour Code on telework with effect from the end of the emergency situation, which happened in the summer of 2022. The home office was still not named as a separate legal entity, so it did not become a sui generis legal entity, thus the legislator avoided a number of problems such as whether the home office can only be used to work from home, and what exactly is meant by home, the registered address of the employee or possibly also the residence in a holiday home or other real estate. The new rules are as follows:

Section 196 (1) *In the case of teleworking, the employee works part or all of the time at a place separate from the employer's premises.*

(2) *The employment contract shall provide for the employment of the employee through telework.*

(3) *Unless otherwise agreed, teleworking shall*

(a) the employer's right to give instructions shall be limited to determining the tasks to be performed by the employee,

(b) the employer exercises his right of control at a distance by means of a computer device,

(c) the employee works on the employer's premises for no more than one third of the working days in the reference year, and

(d) the employer ensures that the employee has access to its premises and has contact with other employees.

(4) *Where the employer exercises the right of inspection at the telework site, the inspection must not impose a disproportionate burden on the employee or on any other person using the property as a telework site.*

(5) *An employer shall provide a telework worker with any information that he provides to another worker.*

¹⁹ MOLNÁR, Bence, Gondolatok a home office-ről általában és vírus idején. *Magyar Munkajog E-folyóirat* 2020/1., 38.

²⁰ The Central Statistical Office defines home office as a non regular telework. See <https://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/idoszaki/munkerohelyz/tavmunka/index.html#144ezrendolgoztaktvmunkban>, 2 December 2022.

It can be seen that the legislator has broadened the category of teleworking:²¹ In addition to working mainly at a distance on a regular basis, teleworking also includes cases where the employee spends only part of the working time away from the employer's premises. The new legislation makes it clear that home-office working must be legitimised by the parties in the contract, which, under the new approach, is to be done by teleworking.

Although teleworking was previously predominantly home-based work, according to the analysis of the Central Statistical Office,²² this decision by the legislator was surprising. In practice, the home office has so far been based on hybridity, with employees spending part of their working time at home and part at the employer's office. The introduction of a hybrid employment relationship into teleworking therefore raises a number of problems in terms of the place of work. The legal consequences of teleworking are not suited to hybrid work, but are specifically tailored to continuous remote work, and therefore when a teleworker works at the employer's premises, he or she should not follow the traditional employment relationship legislation, but should think in terms of a construct structured for remote work. With this new, broad aspect, teleworking cannot continue to be maintained as a separate, separable atypical employment relationship.²³ A number of issues need to be reconsidered, such as extraordinary working, 'overtime' pay, cost sharing and the application of health and safety rules, to ensure that the new concept of a new hybrid approach to teleworking is sustainable in the long term.

To briefly outline the occupational safety and health issues, it should be noted that the amendment also affects the special rules on teleworking in Act XCIII of 1993 on Occupational Safety and Health.

In the case of teleworking with a computer, the employer must inform the employee in writing of the requirements for healthy and safe working conditions. According to the Occupational Health and Safety Act, the employee is free to choose the place of work in compliance with these requirements.

This solution is unusual because the choice of the place of work is a right traditionally left to the mutual agreement of the parties by the legislator in the Labour Code. The present amendment has removed the issue from the parties' joint autonomy and has unilaterally left the choice of the place of work to the employee, without any possibility for the employer to co-decide. The solution is also extremely risky, because the place of work is an important substantive legal concept with a number of different legal effects. The place of employment also determines, among other things, whether Hungarian law (such as the Labour Code) applies to the employment relationship at all. A home office abroad for a sufficient period of time - which the this act explicitly allows by introducing the freedom of choice of workplace for employees - may result in foreign labour tax

²¹ For example, teleworking has become broader in terms of the proportion of time spent away from home, but it has not become broader in terms of the location of remote working, as a high percentage of teleworkers already work from home. VALLASEK, Magdolna – MÉLYPATAKI, Gábor, Rules on Home Office Work and Telework in Romania and in Hungary. *Central European Journal Of Comparative Law* 2020/2., 181. DOI: 10.47078/2020.2.177-191. For statistic, see the researches of the Central Statistical Office at <https://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/idoszaki/munkerohelyz/tavmunka/index.html>, 2 December 2022.

²² The vast majority of teleworkers, 89%, work from home, and only 11% work in telecentres, remote offices, public places (cafés, shopping centres) or at clients' premises. <https://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/idoszaki/munkerohelyz/tavmunka/index.html#144ezrendolgoztaktvmunkban>, 2 December 2022.

²³ The exact definition of teleworking has been the subject of a long debate. This is highlighted by Sullivan, a debate that continues to this day. Cath SULLIVAN, What's in a name? Definitions and conceptualisations of teleworking and homeworking. *New Technology Work and Employment* 2003/3., 158 – 165. It should be noted that Bankó also directly raises the issue of the civil law implementation of telework. BANKÓ, Zoltán, A távmunkával kapcsolatos jogalkotási, jogalkalmazási és foglalkoztatáspolitikai tapasztalatok Magyarországon. *Magyar Munkajog E-folyóirat* 2016/2., 60.

and social security legislation being applicable. This situation could have unforeseen consequences for both parties.²⁴

4. Summary

A sustainable economy needs sustainable employment, which requires sustainable regulation. The category of 'new work' concerns the work of the future and states that flexibility, particularly in terms of where work is done, will play a key role. However, it is not only the proliferation of new work that calls for a review of the Hungarian rules on the workplace, as there is also uncertainty about the interpretation of, for example, the usual place of work, in the absence of flexibility as regards the place of work. This is further compounded by the issue of home office regulation and the new hybrid teleworking concept, which raises a number of questions for legislators. In view of the above, it can be said that there are many uncertainties for employees with regard to the place of work, and that the current Hungarian legislation unfortunately does not meet the requirements of (social) sustainability.²⁵

References

BANKÓ, Zoltán – BERKE, Gyula – KISS, György – SZŐKE, Gergely László, *Nagykommentár a munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvényhez*. Wolters Kluwer Hungary Kft., Budapest, 2021.

BANKÓ, Zoltán, A távmunka szabályozásának dilemmái. In: *Ünnepi tanulmányok Lőrincz György 70. születésnapja tiszteletére*. (eds.: BANKÓ, Zoltán – BERKE, Gyula – PÁL, Lajos – PETROVICS, Zoltán) HVG Orac, Budapest, 2019.

BANKÓ, Zoltán, A távmunkával kapcsolatos jogalkotási, jogalkalmazási és foglalkoztatáspolitikai tapasztalatok Magyarországon. *Magyar Munkajog E-folyóirat* 2016/2., 49-61.

Carsten C. SCHERMULI – Carl GEISLER, New Work im Krisenmodus. *Personalmagazin* 2021/9., 24-28.

Cath SULLIVAN, What's in a name? Definitions and conceptualisations of teleworking and homeworking. *New Technology Work and Employment* 2003/3., 158 – 165.

Herdon István - Rab Henrietta: Megvalósítható-e jogszerűen a home office? A home office fogalmi ismérvei és munkajogi keretei, *Pro Futuro*, (2021) 3.

<https://www.bloomberg.com/profile/company/3333774Z:LN>, 2 December 2022.

<https://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/idoszaki/munkerohelyz/tavmunka/index.html#144ezrendolgoztaktvmunkban>, 2 December 2022.

JAKAB, Nóra: Social Dimension of the EU – The Pillar's impact on European Labour Law. *Lex et Scientia*, 2019/27., 53-62.

KÁRTYÁS, Gábor – PETROVICS, Zoltán – TAKÁCS, Gábor, *Kommentár a munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvényhez*. Wolters Kluwer Hungary Kft., Budapest, 2020.

KISS, György, A magyar munkajog esélye az Európai Unió munkaügyi politikájának tükrében. *Pécsi Munkajogi Közlemények* 2008/1., 7-32.

MOLNÁR, Bence, Gondolatok a home office-ről általában és vírus idején. *Magyar Munkajog E-folyóirat* 2020/1., 38-46.

²⁴ SZABÓ M., András, Megerkezett a „home office törvénycsomag” – részletes elemzés a frissen kihirdetett szabályokról <https://jogaszvilag.hu/szakma/megerkezett-a-home-office-torvenycsomag-reszletes-elemzes-a-most-kihirdetett-szabalyokrol/>, 2 December 2022.

²⁵ Social sustainability is inextricably linked to good working conditions. See: Paola CONIGLIARO, Between Social Sustainability and Subjective Well-being: The Role of Decent Work. *Soc Indic Res* 2021. 157. DOI: 10.1007/s11205-020-02564-9. Social sustainability is also an important issue for the European Union. See: JAKAB, Nóra: Social Dimension of the EU – The Pillar's impact on European Labour Law. *Lex et Scientia*, 2019/27., 2.

PÁL, Lajos, A szerződéses munkahely meghatározása – a „home office” és a távmunka. *Munkajog* 2018/2., 56-62.

Paola CONIGLIARO, Between Social Sustainability and Subjective Well-being: The Role of Decent Work. *Soc Indic Res* 2021/157. 139-174. DOI: 10.1007/s11205-020-02564-9.

SCHMIDT, Barbara, *NEW WORK - a megatrend, ami nem egyszerűen csak home office* <https://www.hrportal.hu/hr/new-work-a-megatrend-ami-nem-egyszeruen-csak-home-office-20220506.html>, 2 December 2022.

State of the Deskless Workforce, 2022 <https://www.quinyx.com/hubfs/Campaigns/2022/SODW/Reports/Quinyx-The-State-of-the-Deskless-Workforce-Bericht-2022-DACH.pdf>, 2 December 2022.

SZABÓ M., András, Megérkezett a „home office törvénycsomag” – részletes elemzés a frissen kihirdetett szabályokról <https://jogaszvilag.hu/szakma/megerkezett-a-home-office-torvenycsomag-reszletes-elemzes-a-most-kihirdetett-szabalyokrol/>, 2 December 2022.

TÁLNÉ MOLNÁR, Erika (ed.), *A Munka Törvénykönyve kommentárja (2012. évi I. törvény)*. HVG Orac Kiadó, Budapest, 2020

TOMÁNÉ SZABÓ, Rita, EU-konform-e az Mt. szabályozása az Európai Unió Bírósága C-266/14. számú ügyben hozott ítélete tükrében vizsgálva? *Miskolci Jogi Szemle* 2017/2., 604-610.

VALLASEK, Magdolna – MÉLYPATAKI, Gábor, Rules on Home Office Work and Telework in Romania and in Hungary. *Central European Journal Of Comparative Law* 2020/2., 177-191. DOI: 10.47078/2020.2.177-191.

TORMA ANDRÁS*: A NEMZETGAZDASÁG IGAZGATÁSÁNAK FOGALMA: KÖZJOGI NÉZŐPONTBÓL

DEFINITION OF ADMINISTRATION OF THE NATIONAL ECONOMY: FROM THE PUBLIC LAW POINT OF VIEW

A COVID – 19. vírus megjelenését követően és az orosz - ukrán háború kirobbanása után, a magyar közéletben és közigazgatásában is kulcs-szerepet játszik az a kérdés, hogy a végrehajtó hatalmat gyakorló közigazgatás illetve annak csúcs szerve, a Kormány, milyen minőségben és milyen mélységben avatkozhat be a gazdasági életbe. Létezik-e a nemzetgazdaság egészére kiterjedő közigazgatás? Egyáltalán: a demokratikus jogállam keretei között van-e helye a gazdasági életbe való állami (közigazgatási) beavatkozásnak? És ha igen, akkor mi annak a jogalapja és milyen annak a mértéke? A tanulmány igyekszik megválaszolni e kérdéseket, definiálva a nemzetgazdaság igazgatásának fogalmát és tisztázva az állam (a közigazgatás) és a gazdaság kapcsolatát, viszonyát.

Kulcs-szavak

az igazgatás, a gazdaság igazgatása, a nemzetgazdaság igazgatása, az állami (a közigazgatás) szerep

After the appearance of the COVID-19 virus and the outbreak of the Russian-Ukrainian war, the question of what quality and depth the public administration exercising executive power and its highest body, the Government, plays a key role in Hungarian public life and public administration can intervene in economic life. Is there a public administration covering the entire national economy? Absolutely: is there a place for state (administrative) intervention in economic life within the framework of a democratic state of law? And if so, what is its legal basis, and what is its extent? The study tries to answer these questions, defining the concept of the administration of the national economy and clarifying the relationship between the state (the public administration) and the economy.

Keywords

administration, administration of the economy, administration of the national economy, the role of the state (public administration)

Mint a társadalom-tudomány által vizsgált kérdések-, illetve problémák többsége esetében, így a nemzetgazdaság igazgatásának fogalma körében is, számtalan megközelítés merülhet fel, miközben a rendelkezésekre álló keretek meglehetősen korlátozottak.¹ Éppen ezért csupán két-, általam legfontosabbnak ítélt kérdéskört vizsgállok meg, és igyekszem azokat közjogi szempontból megválaszolva, hozzájárulni a jogdogmatikai alapok elmélyítéséhez. Egyik a nemzetgazdaság igazgatásának a fogalma, a másik pedig - amely logikailag, szerkezetileg és tartalmilag egyaránt szorosan kapcsolódik a fogalomhoz - az állam (a közigazgatás) és a gazdaság kapcsolata.²

*** PROF. DR. TORMA ANDRÁS**

CSC., PhD., dr. habil, egyetemi tanár, rector emeritus,
Miskolci Egyetem Állam és Jogtudományi Kar,
Közigazgatási Jogi Tanszék,
3515 Miskolc, Egyetemváros, andras.torma@uni-miskolc.hu,
ORCID ID: 0000-0002-7788-0179

¹ Megjegyzés: A különböző megközelítések természetesen más-más eredményre vezetnek, pontosabban: vezethetnek. A fogalom megközelíthető például a politika tudományok, vagy éppen a hadtudományok szempontjából is: hogy a kérdést csupán egyetlen tudományterületre, a társadalomtudományokra szűkítsem le.

² Megjegyzés: Az állam és a közigazgatás természetesen nem szinoním fogalom. Ugyanakkor itt és gyakran majd a későbbiekben is, ilyen zárójeles megoldást választok, jelezvén azt, hogy ez esetben mégis szinonimként használom a két fogalmat, mert az állam nevében és képviselőjében tipikusan a közigazgatás jár el.

1. A nemzetgazdaság igazgatásának fogalma

A gazdaság egészére kiterjedő igazgatás - értsd: a nemzetgazdaság igazgatása - a közigazgatási jog, mint jogág, egyik alkotóeleme. Elválaszthatatlan része - a környezetvédelem-, az ipar és a mezőgazdaság-, a honvédelem és a rendészet-, az egészségügy és az oktatásügy-, stb. igazgatását tárgyaló - **közigazgatási jog különös részének**, és azon belül is a gazdaság igazgatásának.³

Megítélésem szerint az a célszerű, ha a nemzetgazdaság igazgatásának fogalmát két oldalról - szervezéstudományi, és közgazdaságtudományi nézőpontból - kiindulva közelítem meg, majd ezek összegzéseként egy komplex (közös) fogalmat alkotok. A kiindulópont számomra tehát a nemzetgazdaság igazgatásának szervezéstudományi fogalma.

1.1.A fogalom szervezéstudományi megközelítése

A szervezéstudomány az egyes tudományosan megválaszolható kérdéseket a szervezet, illetve a szervezetek oldaláról vizsgálja.⁴ A magam részéről úgy ítélem meg, hogy szervezéstudományi szempontból három lépésben indokolt tisztázni a nemzetgazdaság igazgatásának a fogalmát. Először tisztázni szükséges az igazgatás, ezt követően a gazdaság igazgatása, végül pedig a nemzetgazdaság igazgatása fogalmát.

1.1.1. Az igazgatás fogalma

Igazgatás alatt olyan céltudatos emberi tevékenységet értek, amely megteremti a kitűzött cél eléréséhez szükséges (személyi, tárgyi és egyéb) feltételeket, majd ezek, és az **egyéni** tevékenységek összehangolásával biztosítja a kitűzött cél elérését.⁵ Az igazgatástudomány képviselői általában nem csak ebben értenek egyet, hanem abban is, hogy az igazgatási tevékenység, vagyis az ún. igazgatási ciklus egy folyamat, amelynek több eleme van. Az egyes elemek számában és jellegében azonban eltérő nézetek vannak. Egyesek szerint az igazgatási ciklus tekintetében három, mások szerint öt, és megint mások szerint hét, vagy akár több elemről is beszélhetünk.⁶ Csatlakozva Kalas Tibor álláspontjához, megítélésem szerint is, az igazgatási ciklus hét elemből áll: célkitűzés, információ-gyűjtés és feldolgozás, tervezés, döntés, végrehajtás, koordináció és ellenőrzés.

Az igazgatási ciklus első eleme a célkitűzés. Az „első” szócska nem csupán logikai és történeti sorrendiséget, hanem jelentőséget is jelöl. Azt állítom tehát, hogy a célkitűzés az igazgatás fogalmának, illetve tartalmának legfontosabb eleme, mert a többi elem mind-mind a kitűzött cél elérését szolgálja. Minden igazgatási tevékenység szükségképpen valamely célkitűzés megvalósításáért történik. Cél hiányában ugyanis az igazgatás értelme kiüresedik, az esetleges igazgatási tevékenység „l'art pour l'art” tevékenységgé válik.

³ A közigazgatási jog, mint jogág általános részre és különös részre való tagozását még CSÍKY Kálmán jogász, egyetemi tanár (1843 – 1905) végezte el, az 1888-ban, a Pallas Kiadó által, Budapesten kiadott, „*A magyar állam közigazgatási joga: kézikönyv joghallgatók és szigorlók számára*” című kötetben. Ez a tagolás azóta is fennmaradt, nem csak a jogászképzésben és a közigazgatási jogban, hanem más jogágakban – például a büntetőjogban és a polgári jogban – is.

⁴ A szervezet fogalmáról és a szervezetek tipizálásáról kifejtett álláspontomról lásd részletesen: TORMA András: *Adalékok a szervezet fogalmához, avagy a szervezet, mint az emberi tevékenység egyik színtere*. in: Ünnepi tanulmányok Prof. Dr. Bragyova András oktatói munkásságának tiszteletére (szerk.: PAULOVICS Anita – PAP Gábor) Miskolci Egyetemi Kiadó, Miskolc, 2015., továbbá TORMA András: *Kísérlet a szervezetek és a szervezeti struktúrák tipizálására*. Miskolci Jogi Szemle, XII. évf. 2017. 2. különszám

⁵ Az igazgatás kialakulásáról lásd bővebben KALAS Tibor: *Az igazgatás keletkezése és kapcsolata a közigazgatással*. in: FAZEKAS Marianna – NAGY Marianna (szerk.): *Tanulmányok Berényi Sándor tiszteletére*. ELTE, Budapest, 2010. 177 – 185.

Az igazgatás fogalmáról és elemeiről pedig lásd bővebben KALAS Tibor: *I./I. Az igazgatás*. in: TORMA András (szerk.): *Közigazgatási Jog I. Magyar Közigazgatási Jog Általános Rész I.* Miskolci Egyetemi Kiadó, Miskolc, 2018. 11 – 22.

⁶ u.o. 11 - 14.

Az igazgatási ciklus második eleme az információ-gyűjtés és feldolgozás. Az információt - a magam részéről - a felhasználó számára hasznos, új ismeretnek tekintem. Meghatározó sajátossága az a minőség, hogy a kitűzött cél eléréséhez szükséges döntés meghozatala szempontjából hasznosnak és újnak minősül a felhasználó számára. A megalapozott döntéshez szükséges információk azonban csak a legkritikább esetben állnak közvetlenül a felhasználó rendelkezésére, ezért rendszerint e szerv aktív cselekvése szükséges ahhoz, hogy megfelelő információ álljon rendelkezésre. Ez az aktív cselekvés nem más, mint információgyűjtés. Az információ feldolgozás pedig fogalmilag azt jelenti, hogy a meglévő információkat különböző műveleteknek vetjük alá, és ennek eredményeként újabb információt nyerünk, illetve nyerhetünk ki.

Az igazgatási ciklus harmadik eleme a tervezés. A döntéshozatalhoz szükséges információk összegyűjtése és feldolgozása teszi lehetővé olyan variációk elkészítését, amelyek elvileg egyaránt lehetővé teszik a kitűzött cél elérését. A tervezés lényege tehát nem más, mint olyan döntési alternatívák feltárása és kidolgozása, amelyek egyaránt lehetővé teszik a kitűzött célok elérését. Az egyes alternatívákkal szembeni alapvető követelmény, hogy azokat azonos mélységben dolgozzák ki. A gyakorlati tapasztalatok ugyanis azt bizonyítják, hogy a döntéshozó rendszerint a legalaposabban kidolgozott alternatívát választja.

Az igazgatási ciklus negyedik, központi eleme a döntés, amely az igazgatási ciklus egyik legfontosabb eleme is egyben. Az azt megelőző, és az azt követő összes igazgatási tevékenység ugyanis végeredményben a döntéshozatalt szolgálja. Igazgatástudományi értelemben a döntés lényege nem más, mint a tervezési fázisban kidolgozott alternatívák közül választás. Az igazgatás világában a döntés, illetve a döntéshozatal - a célkitűzéshez hasonlóan - a vezető feladata, egyben felelőssége is.

Az igazgatási ciklus ötödik eleme a végrehajtás, a hatodik eleme pedig a koordináció. A gyakorlati életben e két elem szorosan összefonódik, és az „érvényesítés” kifejezésben ölt testet. Erre figyelemmel én is összevontan tárgyalom azokat, megfelelő távolságot tartva a két elem között. Ami a végrehajtást illeti: a meghozott döntést először utasítássá kell formálni és közölni kell az érdekelttekkel. Ezt követi a személyi, a tárgyi és az egyéb feltételek megteremtése és koordinálása, amely állhat új szervezet létrehozásából, vagy a már meglévő szervezet - végrehajtás céljára történő - igénybevételeiből. Amennyiben a végrehajtó szervezet ténylegesen rendelkezésre áll, úgy gondoskodni kell a feladatok, illetve a munka megosztásáról és a feltételek koordinálásáról, hiszen csak a koordináció biztosítja a rész és az egész összhangját, és ezzel a kitűzött cél elérését. A végrehajtás tehát tágabb értelemben a döntés közlését, a személyi, a tárgyi és az egyéb feltételek biztosítását, valamint ezek koordinálását jelenti, vagyis végeredményben a döntés érvényesítésének fogalmával írható le.

Az igazgatási ciklus hetedik, egyben utolsó eleme az ellenőrzés, amely - a célkitűzéshez és döntéshez hasonlóan - szintén nélkülözhetetlen elem, és mint ilyen, vezetői feladat. Lényege nem más, mint információgyűjtés arról, hogy a döntés végrehajtása és koordinálása következtében megvalósult eredmény megfelel-e a kitűzött célnak. Ha igen, akkor sikerült elérni a kitűzött célt, ezért lezárul az igazgatási ciklus, ha pedig nem, akkor új célt (célokat) kell kitűzni és új igazgatási ciklus indul. Ez utóbbi esetben az igazgatási ciklus körforgásáról beszélünk.

Az igazgatás fogalmának és elemeinek rögzítése után még indokolt röviden tisztázni az igazgatás alanyát, tárgyát és tartalmát. Az igazgatás alanya az embereknek az az elkülönült csoportja, vagyis a szervezet, amely az igazgatási tevékenységet megvalósítja, míg tárgya az a szervezet, amelyre az igazgatási tevékenység irányul. A modern társadalmakban rendszerint elválik az igazgatás alanya és tárgya, hiszen a közigazgatás tárgya már az egész államilag szervezett társadalom. Kivételesen azonban az alany és a tárgy egybe is eshet. Ez utóbbi esetben beszélünk társadalmi öngazgatásról. Az igazgatás tartalmát pedig azon jogi és nem jogi eszközök képezik, amelyeket az igazgatás alanya igénybe vesz az igazgatási tevékenység kifejtése során, annak érdekében, hogy az igazgatott szerv a kitűzött célok elérése érdekében fejtsse ki tevékenységét.

1.1.2. A gazdaság igazgatásának fogalma

A fentiekből következően a gazdaság igazgatása kizárólag gazdasági jellegű célok kitűzését, és az azok eléréséhez szükséges olyan feltételek megteremtését és összehangolását jelenti, amelyek a kitűzött gazdasági cél elérését biztosítják. A modern társadalmakban a gazdaság igazgatásának két dimenziója van. Egyik a gazdálkodó szervezeteken belül megvalósuló (mikro-szintű) gazdaságigazgatás, a másik pedig a társadalom egészére kiterjedő (makro-szintű) gazdaságigazgatás. A mikro-szintű gazdaság igazgatása nem képezi a közigazgatástudomány tárgyát, ezért én sem foglalkozom azzal. Más a helyzet a makro-szintű gazdaságigazgatással, hiszen az a közigazgatástudománynak egyik kiemelt területe.

1.1.3. A nemzetgazdaság igazgatásának fogalma

Az igazgatás és a gazdaság igazgatása fogalmának tisztázása után következhet a nemzetgazdaság igazgatásának fogalma, nyilvánvalóan ráépülve az előző két fogalomnál megismert ismeretekre. Ez azt jelenti, hogy a nemzetgazdaság igazgatása az előbbieken megnevezett makro-szintű dimenziót, azaz egy össztársadalmi méretű gazdasági célkitűzést, információgyűjtést és feldolgozást, tervezést, döntést, koordinációt és ellenőrzést jelent. Alanya a nemzetgazdaságot igazgató (irányító) szervek összessége: az országgyűlés, a kormány, valamint a központi közigazgatás gazdasági kérdésekkel foglalkozó egyéb szervei. Tárgya a gazdálkodó tevékenységet végző szervek és személyek összessége: gazdasági társaságok, szövetkezetek, egyéni vállalkozók. Tartalmát pedig azon eszközök képezik, amelyekkel az alany a tárgyra hat: jogi eszközök (jogalkotás és jogalkalmazás) és nem jogi eszközök (például anyagi ösztönzés, erkölcsi ráhatás, stb.).

1.2.A fogalom közgazdaságtudományi megközelítése

A közgazdaságtudomány oldaláról vizsgálva a nemzetgazdaság igazgatásának fogalmát, kiinduló tétel az, hogy minden államilag szervezett társadalomban (legyen az rabszolgotartó, feudális, tőkés-kapitalista, vagy szocialista-kommunista) jelen vannak egyrészt a gazdasági élet milyenségét és működését döntően meghatározó tulajdonviszonyok, másrészt pedig a gazdasági törvényszerűségek. Ezek mindig konkrétan, az adott állam gazdasági működési rendje formájában jelennek meg. A megjelenési forma azonban rendkívül bonyolult és összetett kapcsolatrendszert jelent az állami (közigazgatási) szervek és a gazdasági élet szereplői viszonylatában, ami végeredményben két-két szférában és ezen belül két-két irányban ölt testet:

a.) A gazdasági élet szereplőin kívüli, tehát külső szférában:

- a gazdaságirányítási rendszer,
- a gazdasági törvényszerűségek.

b.) A gazdasági élet szereplőin belüli, tehát belső szférában:

- a gazdálkodók közötti kapcsolatok,
- a gazdálkodók belső irányítási és érdekeltségi rendszere.

Témám szempontjából elsődleges jelentősége a gazdaságirányítási rendszernek van. A gazdasági törvényszerűségekkel (például: a kereslet – kínálat törvényszerűségeivel) és a gazdálkodók közötti kapcsolatokkal (például az általuk kötött vállalkozási-, kölcsön-, és egyéb szerződésekkel) ugyanis a közgazdaságtudomány és a polgári jog foglalkozik, míg a gazdálkodók belső világa - legalábbis a demokratikus jogállamban - kívül esik a közjog, az állami beavatkozás lehetőségein. Definíció-szerűen fogalmazva: a gazdaságirányítási rendszer nem más, mint a nemzetgazdaság egészére kiterjedő, államilag szervezett és megvalósított igazgatási tevékenység, amelynek eszközei: a nemzetgazdasági szintű tervezés és szabályozás, valamint a gazdálkodók

(gazdasági társaságok, szövetkezetek, egyéni vállalkozók és gazdálkodási tevékenységet végző civil szervezetek) szervezeti rendszerének meghatározása.⁷

1.3.A nemzetgazdaság igazgatásának komplex (közös) fogalom

A szervezéstudományi és a közgazdaságtudományi megközelítés eredményeit összegezve megkapjuk a nemzetgazdaság igazgatásának a komplex (közös) fogalmát. E szerint a nemzetgazdaság igazgatása:

- a nemzetgazdaság egészét átfogó,
- államilag szervezett igazgatási tevékenység, amelynek eszközei: a nemzetgazdasági szintű tervezés, szabályozás és a gazdálkodók szervezeti rendszerének meghatározása,
- amelynek alanya: a nemzetgazdaság igazgatásában résztvevő állami szervek összessége,
- tárgya: a gazdálkodást végző szervezetek és személyek összessége,
- tartalma: azon eszközök összessége, amelyeket a nemzetgazdaság igazgatásának alanya a tárggyal szemben felhasznál a kitűzött gazdasági célok elérése érdekében.⁸

2. Az állam (a közigazgatás) és a gazdaság kapcsolata

Az állam (a közigazgatás) és a gazdaság közötti kapcsolatok gyökerei az állam kialakulásáig nyúlnak vissza. Az állam létének alapja ugyanis mindenkor az volt - és hozzá teszem: ma is az - hogy a fegyveres erő (katonaság és/vagy rendőrség) segítségével kialakít és fenntart egy bizonyos társadalmi, gazdasági rendet. Valamilyen módon és valamilyen mértékben biztosítja befelé a társadalmi békét és a biztonságot, másfelől pedig a piaci folyamatok zavartalanságát (vagyis szabályozza a termelést, az elosztást és az áruféleségek forgalmazását), míg kifelé az adott társadalom külső támadások elleni védelmét.

Ebben az értelemben a piac az emberi társadalom működésének az a színtere, amelyben a különböző termékek (áruféleségek) és szolgáltatások gazdát cserélnek a piaci szereplők - jellemzően az eladók és a vevők - között. Látni kell ugyanakkor azt is, hogy a gazdasági élet állami befolyásolásának lehetőségét részben az állam közhatalma, részben pedig az állami tulajdon léte teremti meg. Ez vezet végső soron oda, hogy a gazdasági élet befolyásolása során az állam - és annak részeként a közigazgatás - mindenkor kettős minőségben jelent, illetve jelenik meg: közhatalomként és tulajdonosként. E kettős minőség azonban a társadalmi fejlődés során nem azonos mélységű állami (közigazgatási) beavatkozáshoz vezetett. A különböző társadalmi korszakokban - sőt esetenként egy korszakon belül, államonként is - eltérően alakultak ugyanis az állami és a magántulajdon arányai, illetve eltérőek voltak az államhatalmat gyakorló szervek és személyek beavatkozási szándékai.

Mindezeket azért bocsátottam előre, hogy rögzíthessem: az állam (a közigazgatás) és a gazdaság kapcsolatának feltárásához az szükséges, hogy a fent kiemelt három körülmény - vagyis a piac, az állam kettős minősége, valamint az állami beavatkozás mélysége - mint modell-képező tényező tartalmát meg tudjam vizsgálni.

2.1.A piac, mint modellképző tényező

Ha végigtekintem az emberiség fejlődésén, azt tapasztalom, hogy mindig a politikai hatalom fenntartása és a piaci folyamatok zavartalanságának biztosítása volt az a két szempont, amelyet az uralkodók, illetve az állami szervek kiemelten kezeltek. Írásos dokumentumok

⁷ E fogalmi elemek részletes tárgyalása meghaladja a rendelkezésemre álló kereteket, ezért itt csak utaltam rájuk, különös tekintettel arra, hogy az egyes elemek - legalább is részben - közérthetőek.

⁸ E fogalmi elemek részletes tárgyalása szintén meghaladja a rendelkezésemre álló kereteket, ezért itt, rájuk is csupán utaltam.

bizonyítják például azt, hogy Egyiptomban már i. e. 2800 - 2500 között működtek a fáraó irányítása mellett olyan írástudó emberek (hivatalnokok), akiknek feladata az adók beszedése volt.⁹

Miért volt szükséges az adószedés? E kérdés megválaszolható röviden, de hosszabb módon is. A rövid válasz az, hogy az adószedés biztosította azt a jövedelmet az állam (az uralkodó) számára, amely nélkülözhetetlen volt a legfontosabb állami feladatok ellátásához: a belső rend fenntartásához és a külső hatalmak elleni támadások kivédéséhez.¹⁰ A hosszabb válasz megadásához pedig abból kell kiindulni, hogy a piacon, az áruk forgalmazásának rendje tekintetében - elméleti szempontból - három modell valósulhat meg: a viszonosság (reciprocitás), a központosított újraelosztás (a redisztribúció) és e kettő egyidejű alkalmazása révén az ún. vegyes modell.

a) A viszonosság modelljének központi gondolata az, hogy a különböző áruk és szolgáltatások cseréje - ide értve az általános egyenértékes szerepét betöltő pénzt is - kizárólag az eladó és a vevő egyezkedése, majd megállapodása alapján történik meg. A piacon tehát az eladón és a vevőn kívül más szereplő (mindenekelőtt az uralkodó, illetve az állam) nincs jelen. Nyilvánvaló, hogy a piaci kapcsolatoknak ez a legegyszerűbb és legtisztább módozata.

b) A központosított újraelosztás modelljének lényege ezzel szemben az, hogy a központi (állam)hatalom (az uralkodó, és/vagy az állam) saját rendelkezése alá vonja a javak egy részét és „valamilyen megfontolásból” ő maga osztja szét azokat. Az áruknak és a szolgáltatásoknak tehát csak egy része cserél gazdát a piaci viszonyok, a viszonosság alapján. A „valamilyen megfontolás”, mint ok lehet például az uralkodóhoz (az államhatalomhoz) való hűség, az elesettekről való gondoskodás, vagy a társadalom működése egy-egy konkrét területének (például az oktatásnak) a támogatása. Másként fogalmazva: a piacon ez esetben is csak két szereplő - az eladó és a vevő - van jelen, a piacra azonban csupán az áruk és szolgáltatások egy része kerül, hiszen az a fölötti részről a központi államhatalom már rendelkezett, vagy rendelkezni fog.

c) A harmadik elméleti modell az ún. vegyes modell, vagyis amikor egy adott konkrét társadalom életében, egyidejűleg van jelen a viszonosság és a központosított újraelosztás is. E modell megvalósulásához azonban feltételként teljesülnie kell annak a követelménynek, amely szerint a megtermelt áruk és szolgáltatások kevesebb, mint fele fölött kell rendelkeznie a központi államhatalomnak. Ellenkező esetben ugyanis a redisztribúció modellje megvalósulásáról beszélünk.

Hangsúlyozni kell, hogy a bemutatott három modell „csak+ elméleti konstrukció, amelyek középpontjában mindig a piac, vagyis a társadalmi érintkezésnek az a színtere áll, amelyen a különböző termékek és szolgáltatások gazdát cserélnek. Hangsúlyozni kell azt is, hogy a társadalmi gyakorlatban jellemzően és rendszerint a vegyes modell valósult és valósul meg. A kérdés csak az volt (és ma is az), hogy az elosztható javak fölötti központi rendelkezés milyen arányt képviseljen az adott társadalomban, és azon belül, az adott történelmi korszakban. Egyiptom adószedőinek példáján túlmenően utalhatok arra is, hogy a középkorban az ún. királyi regálék (például a só kitermelés, vagy a pénzverés joga,) és a királyi földbirtokok biztosították az uralkodó hatalmának gazdasági és politikai alapját, és mint ilyenek, valójában a központosított újraelosztás, a redisztribúció szolgálatában álltak.¹¹

⁹ Lásd erről bővebben KALAS Tibor: A közigazgatás megszervezése és vezetése az ókori államokban. In: KALAS Tibor - TORMA András: *Közigazgatás-szervezés és vezetés*. Miskolci Egyetemi Kiadó, Miskolc, 2011. 42 – 45.

Megjegyzés: A wikipédia erről így fogalmaz: „Az egyiptomi kultúrában az írást kezdetben a gazdasági célokra, később történelmi események feljegyzésére, vallási célokra,.....egyaránt felhasználták.” Letöltve: 2022.12.20. a következő linken: Írásbeliség az ókori Egyiptomban – Wikipédia (wikipedia.org)

¹⁰ Lásd erről bővebben KALAS Tibor: u.o.

¹¹ Megjegyzem, hogy a későbbiek folyamán a királyi regálék állami monopóliumokká váltak, amelyek még napjainkban is hozzájárulnak az állam gazdasági stabilitásának, és a piaci folyamatok egyensúlyának fenntartásához, illetve az államra háruló közfeladatok (oktatás, egészségügy, kultúra) eredményes ellátásához. Lásd Magyarországon például a dohánytermékek kiskereskedelmi forgalmazását.

2.2. Az állam (a közigazgatás) kettős minősége, mint modellképző tényező

A korábbiakban már utaltam arra, hogy a gazdasági élet irányítása, igazgatása, és szervezése során az állam - illetve az azt képviselő államszervezet - minden társadalmi formációban kettős minőségben volt (van) jelen. Egyrészt úgy, mint tulajdonos, vagyis domíniummal (tulajdonnal) rendelkező, másrészt pedig úgy, mint a közhatalom, vagyis impériummal (közhatalommal) rendelkező szervezet. A két minőség súlya és aránya azonban állandóan változott és változik. Általánosságban azt lehet mondani, hogy a társadalmi fejlődés kezdetén (az ókorban és a középkorban) az állam tulajdonosi minősége volt inkább meghatározó, a későbbiek során pedig a közhatalmi minősége. Kivételt képez ez utóbbi alól a szocialista-kommunista társadalmi rend, melyben - a termelési eszközök döntő hányadának állami tulajdoni volta, illetve a magántulajdon felszámolása miatt - természetesen a tulajdonosi minőség (volt) a meghatározó.

a) Az állam (a közigazgatás) tulajdonosi mivolta alatt azt értem, hogy az állam a gazdasági életnek ugyanolyan aktív szereplőjeként van jelen, mint a magántulajdonnal rendelkező emberek. Gazdasági társaságokat alapít és szüntet meg, különböző áruféleségeket állít elő és forgalmaz, szolgáltatásokat biztosít, stb. Ebben az értelemben az állami tulajdonú gazdasági társaság nem élvez semmiféle előnyt a magántulajdonban álló társaságokhoz képest. Piaci versenytárs, amelynek hatékony működése esetén nyereség (profit) képződik, gazdaságtalan működése esetén pedig veszteség keletkezik. Az állam e minőségben betöltött szerepét - a későbbiek folyamán - ún. tulajdonosi igazgatásnak fogom nevezni, szemben az ún. közvetlen tulajdonosi tevékenységgel, amely során az állam közvetlenül rendelkezik tulajdonával, például eladja tulajdonát a magángazdasági szereplőknek (privatizál), vagy éppen vissza nem térítendő támogatást nyújt a magángazdasági élet szereplői számára.

b) Az állam (a közigazgatás) közhatalmi mivolta - a tulajdonosival szemben - kiemeli az állami szerveket a társadalom más szervei közül. Ennek oka az, hogy az állam biztosítja számukra annak lehetőségét, hogy nevében döntéseket hozzanak, és az abban foglaltakat kikényszeríthessék különböző szankciók alkalmazásával. Közhatalmi minőségében az állam szintén kettős minőségben: jogalkotó és jogalkalmazó hatalomként van jelen a társadalomban, és azon belül a gazdasági élet tekintetében is. Érdekes módon a XX. és a XXI. század fejlett államait egyre inkább az állam tulajdonosi minőségének előtérbe kerülése, vagy legalább is az állam gazdálkodó jellegének kidomborodása jellemzi, még akkor is, ha az állam sok esetben önmagát mintegy álcázva jelenik meg a gazdasági életben: például gazdasági társaságként, közhasznú szervezetként, vagy akár bankként.

Mint azt később részletesen tárgyalni fogom, az állam kettős minősége természetesen kettős eszköz-csoportot is biztosít a gazdasági élet befolyásolásához. Az ún. tulajdonosi, és a közhatalmi eszközöket.

2.3. Az állami beavatkozás mélysége, mint modellképző tényező

A fentiekben az állam és a gazdaság kapcsolatának lényegét mutattam be, de csak a piac és az állami eszközök szempontjából. Ha a kérdést az állami beavatkozás mélysége oldaláról vizsgálom, akkor e kapcsolat lényegét illetően a következő három fő típus között lehet különbséget tenni: a szabadpiaci, a tervutasításos és a vegyes modell között.

a) A szabadpiaci (liberális) modell, vagy más néven: a szabad-versenyos kapitalizmus lényege az, hogy az állam nem, vagy csak csekély mértékben avatkozik be a piac működésébe. Csupán a működés kereteit teremti meg, tartja fenn és ezen belül a magántulajdonnal gazdálkodó versenytársak szabadon, állami befolyástól mentesen versenyeznek, miközben a piaci törvényszerűségek (például a kereslet-kínálat törvényszerűsége) működnek, illetve a „láthatatlan kéz” működteti a gazdaságot. Ahogyan arra a korszak kiemelkedő közgazdásza, Adam Smith (1723 – 1790) utal az 1776-ban megjelent korszakos munkájában: a piaci folyamatokat nem az állam, hanem a „láthatatlan kéz” irányítja, vagyis az egész gazdasági életet a gazdasági

törvényszerűségek, alapvetően a kereslet és kínálat (a bőség és a szűkösség) határozzák meg.¹² E modellben az állam nem szűkíti le a piaci szereplők körét, nem korlátozza mozgásterüket, így a gazdasági élet magántulajdonosi szereplői alapvetően csak a piac törvényszerűségeinek kell, hogy engedelmeskedjenek. Az állam az „éjjeliőr” szerepét játssza ebben a modellben, és mint az egyik legfontosabb közigazgatás-tudományi iskola, az ún. közigazgatástan alapítója, Lorenz von Stein (1815 – 1890) írja száz évvel később, a XIX. század végén: „Az államnak nem feladata és nem is képes arra, hogy vállalatokat irányítson.”¹³ Ugyanakkor az „állam éjjeliőr” szerepébe belefér például az, hogy az állam közhatalmi eszközökkel, a gazdaság minden szereplőjére kötelező érvénnyel betiltsa a gyermekmunkát, illetőleg meghatározza a napi munkaidő maximális tartamát.

A szabadpiaci modellben élesen elválik az állami közhatalom, és az állami tulajdonosi hatalom, pontosabban: az állam nem jelenik meg tulajdonosként a gazdasági életben! Világos, hogy a gazdaság a magántulajdon szabadságára épül, a gazdaság piaci elvek szerint működik, és a gazdasági élet szereplői versenyeznek a piacon. A rátermettebb, az ügyesebb, a gyorsabb, esetleg a gátlástalanabb vállalkozás a versenynek győztesévé válik, miközben a gyengébb elbukik.¹⁴

b) A tervutasításos (kötött gazdaságirányítási) modell az előző teljes ellentéte. Az szocialista-, kommunista állam a piac legapróbb szegletében is kettős minőségben van jelen: közhatalomként és kizárólagos tulajdonosként (állami vállalatként, és/vagy mezőgazdasági termelő szövetkezetként) is. Ebből következően egyetlen (állami) kézben egyesül a közhatalmi és a tulajdonosi szerepkör, vagyis az állam - a piac és az önszervező mechanizmusok, vagyis végeredményben a „láthatatlan kéz” hiánya miatt - mindent a végsőkig kénytelen szabályozni. Tervutasításokban meghatározza a piaci szereplők körét, az általuk előállítandó termékek mennyiségét, árát, sőt vevőjét is, azaz végeredményben mellőzi a piacot. Ha tehát e modellben nincs magántulajdon, és nincs piac sem, akkor nyilvánvaló, hogy a piaci törvényszerűségek sem érvényesülnek. Ez pedig szükségszerűen maga után vonja az „igazi” gazdasági verseny hiányát is az adott társadalom életében. A gazdasági élet szereplői, a vállalkozók - akik mindegyike mögött az állam áll - tehát „igazi” piac hiányában nem versenyeznek, hanem teljesítik az állam által előírt tervet. Nem véletlen, hogy „Magyarországon az 1950-es években volt olyan év, amikor kilenc (féle) ipari minisztérium működött!”¹⁵

Ily módon a gazdasági élet - az előző modellel szemben - nem kizárólag a magán-, hanem az állami szférához tartozik. Mindezekből kitűnik az is, hogy a gazdaság nyilvánvalóan nem a magántulajdonra épül, hanem kizárólag az állami tulajdonra és az állami szabályozásra. A gazdaság nem piaci elvek szerint működik, hanem az állami szabályozás (tervutasítások) alapján, ezért a gazdasági élet szereplői nem versenyeznek a piacon, hiszen a piac, mint olyan nem is létezik. Nem a rátermettebb, az ügyesebb, a gyorsabb, esetleg a gátlástalanabb vállalkozás lesz a nyertes, hanem az, amelyik nagyobb mértékben teljesíti a tervet. Az államhatalom egységére épülő „...szocialista állam nem válik szét politikai és gazdasági álamná, az állam és közigazgatása megtartja politikai jellegét...”¹⁶ E modell kiiktatja a társadalom életéből az „igazi” piacot, a piaci élet „igazi” szereplőit, valamint a piac „igazi” törvényszerűségeit, és mindezekkel együtt a szabad és tisztességes versenyt, tehát végeredményben a „láthatatlan kezét” is.¹⁷

c.) A vegyes modell ezúttal is az előző kettő keveréke. Az állam tulajdonosként is beavatkozik a piaci folyamatokba, tehát vállalkozóként is jelen van, miközben a külső keretek jogi

¹² SMITH, Adam: *A nemzetek gazdagsága*. Közgazdasági és Jogi Kiadó, Budapest, 1992. 96.

¹³ STEIN, Lorenz: *Lehrbuch der Nationalökonomie*. Manz, 1887. 179.

¹⁴ A szabadpiaci modellről lásd például BORDÁS Mária: 2.3.1. *Az állam szerepe a liberálkapitalizmus idején*. in: BORDÁS Mária: *A közigazgatás gazdaságtana. A gazdasági kormányzás lehetőségei és dilemmái*. Budapest, Unió, 2009. 32 – 35.

¹⁵ LŐRINCZ Lajos: *A közigazgatás alapintézményei*. Budapest, HVG-ORAC, 2005. 47.

¹⁶ LŐRINCZ Lajos: *A közigazgatás kapcsolata a gazdasággal és a politikával*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1981. 250.

¹⁷ A tervutasításos modellről lásd bővebben például BORDÁS Mária: *A kommunista gazdaságirányítási rendszer*. in: BORDÁS Mária: *A közigazgatás gazdaságtana. A gazdasági kormányzás lehetőségei és dilemmái*. Budapest, Unió Kiadó, 2009. 49 – 52.

szabályozása (jogalkotás) és annak alkalmazása (jogalkalmazás) révén, közhatalomként engedi a piaci törvényszerűségek érvényesülését. Teszi ezt azért, mert felismerte, hogy a gazdasági élet szereplői között kialakuló szabad és tisztességes verseny biztosíthatja végeredményben az adott társadalom fejlődését. A vegyes modellben tehát az állam lényegében csupán a piaci játékszabályokat írja elő jogi normában, többnyire tiltás formájában, míg a többit már a gazdasági versenyre, a „láthatatlan kéz” irányítására bízta.

Kiemelendő e körben is, hogy e modellek szintén elméleti konstrukciók, vagyis a valóságban nem érvényesülnek ilyen tisztán soha, sehol, semelyik országban. A modern állam jellemzője általában a vegyes modell, és az 1989/1990. évi rendszerváltás óta hazánk is arra törekszik, hogy a tervutasításos modell kereteiből kilépve vegyes modellt érvényesítsen, megvalósítva ezzel a fejlett államokat jellemző szociális piacgazdaságot. Persze a vegyes modellnek is sok-sok változata van, amelyek közül a Nyugat-Európában általánosan érvényesülő ún. liberális-, és a hazánkban 2010-től megvalósuló ún. illiberális modellt indokolt kiemelni. Az „illiberális” modell sajátossága az ún. unortodox közgazdasági és közigazgatási megoldások sokasága, amelyek részletezése meghaladná a rendelkezésemre álló kereteket, ezért itt csak utaltam rájuk.¹⁸

3. Konklúzió

A fenti két kérdéskör - nevezetesen: a nemzetgazdaság igazgatásának fogalma, valamint az állam (a közigazgatás) és a gazdaság kapcsolata - áttekintése alapján bízom abban, hogy egyértelművé váltak a következő megállapítások:

- Évszázadok, évezredek óta létezik egy olyan közigazgatási feladat, amelynél fogva a közigazgatási szervek az állam nevében és képviselőként, a végrehajtó hatalom letéteményeseként igazgatják az adott állam egész nemzetgazdaságát.
- A nemzetgazdaság igazgatásában az állam, illetve a közigazgatás jogosult arra, hogy beavatkozzon a gazdasági életbe, annak különböző szektoraiba. Számára ezt a közhatalom, valamint a tulajdonosi jogok biztosítják.
- Az állam, illetve a közigazgatás kettős minősége - vagyis mint közhatalom, és mint tulajdonos - tovább tagozódik, a következők szerint:
 - a.) közhatalom: jogalkotás és jogalkalmazás, különösen hatósági jogalkalmazás,
 - b.) tulajdonos: tulajdonosi igazgatás és közvetlen tulajdonosi tevékenység.

E kettős minőség azonban a társadalmi fejlődés során nem azonos mélységű állami (közigazgatási) beavatkozásokhoz vezetett, hiszen például történelmi korszakokként más-más volt a jogalkotó szándéka, illetve eltérően alakult az állami tulajdon mértéke.

Az állami (közigazgatási) beavatkozás milyensége és mértéke tekintetében három modellképző tényezőnek van jelentősége: a piacnak, az állam kettős minőségének és, az állami beavatkozás mélységének.

Végezetül: hangsúlyozni kell, hogy a tanulmányban tárgyalt különböző modellek valóban „csak” szükségképpen leegyszerűsített modellek, tehát a gyakorlatban - különösen a modern társadalmakban - ilyen tisztán nem valósulnak meg. Ennek külső és belső okai egyaránt vannak. A külső tényezők körében döntő tényezőnek ítélem meg a globalizációt, valamint az aktuális gazdasági, politikai és egészségügyi helyzetet, a belső tényezők körében pedig az uralkodó politikai elit szándékát. Nem véletlenül fogalmaz erről Francis Fukuyama a következő módon: „A modern politika feladata, hogy megnyirbálja a választók által legitimált hatalmát, csökkentse

¹⁸ Csak felsorolás-szerűen utalok itt a következő unortodox közgazdasági és közigazgatási sajátosságokra. A közgazdasági megoldások körében: adócsökkentés, a személyi jövedelemadó és a társasági adó esetében is, a családok helyzetének folyamatos figyelemmel kísérése és segítése, a külföldi tőke-befektetések és munkahelyek teremtésének támogatása, a pénzügyi és bank-szektor, valamint a nemzetközi nagyvállalatok rendkívüli adóztatása, stb.. Az unortodox közigazgatási megoldások körében: a kormány és a miniszterelnök pozíciójának megerősítése, a minisztériumi struktúra átszervezése az ágazati tagozódás megszüntetése jegyében, erőteljes centralizáció a közigazgatás területi és helyi szintjén, az államigazgatási és az önkormányzati igazgatás következetes szétválasztása személyzeti és szervezeti tekintetben, valamint feladatkör tekintetében is, stb..

annak szerepvállalását, és törvényes keretek között szabályozza a hatalom gyakorlását.”¹⁹ Erről azonban már egy másik tanulmányban kell majd, hogy kifejtsem álláspontomat!

FELHASZNÁLT IRODALOM

1. BORDÁS Mária: *Az állam szerepe a liberálkapitalizmus idején.* in: BORDÁS Mária: *A közigazgatás gazdaságtana. A gazdasági kormányzás lehetőségei és dilemmái.* Budapest, Unió, 2009. 32 – 35.
2. BORDÁS Mária: *A kommunista gazdaságirányítási rendszer.* in: BORDÁS Mária: *A közigazgatás gazdaságtana. A gazdasági kormányzás lehetőségei és dilemmái.* Budapest, Unió, 2009. 49 – 52.
3. CSÍKY Kálmán: *A magyar állam közigazgatási joga: kézikönyv joghallgatók és szigorlók számára.* Pallas Kiadó, Budapest, 1888.
4. FAZEKAS Marianna (szerk.): *Gazdaság és közigazgatás. Tanulmányok Ficzere Lajos tiszteletére.* ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2015.
5. FUKUYAMA, Francis: *Államépítés. Kormányzás és világrend a 21. században.* Századvég Kiadó, Budapest, 2005.
6. KALAS Tibor: *Az igazgatás keletkezése és kapcsolata a közigazgatással.* in: FAZEKAS Marianna – NAGY Marianna (szerk.): *Tanulmányok Berényi Sándor tiszteletére.* ELTE, Budapest, 2010. 177 – 185.
7. KALAS Tibor: *Az igazgatás.* In: TORMA András (szerk.): *Közigazgatási Jog I. Magyar Közigazgatási Jog Általános Rész I.* Miskolci Egyetemi Kiadó, Miskolc, 2018. 11 – 22.
8. KALAS Tibor: *A közigazgatás megszervezése és vezetése az ókori államokban.* in: KALAS Tibor - TORMA András: *Közigazgatás-szervezés és vezetés.* Miskolci Egyetemi Kiadó, Miskolc, 2011.
9. LAPSÁNSZKY András (szerk.): *Közigazgatási jog. Fejezetek szakigazgatásaink köréből II. Kötet. Gazdasági közigazgatás, infrastruktúra igazgatás.* Complex Kiadó, Budapest, 2013.
10. LŐRINCZ Lajos: *A közigazgatás kapcsolata a gazdasággal és a politikával.* Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1981.
11. LŐRINCZ Lajos: *A közigazgatás alapintézményei.* Budapest, HVG-ORAC, 2005.
12. SMITH, Adam: *A nemzetek gazdasága.* Közgazdasági és Jogi Kiadó, Budapest, 1992.
13. STEIN, Lorenz: *Lehrbuch der Nationalökonomie.* Manz, 1887.
14. TORMA András: *Adalékok a szervezet fogalmához, avagy a szervezet, mint az emberi tevékenység egyik színtere.* in: Ünnepi tanulmányok Prof. Dr. Bragyova András oktatói munkásságának tiszteletére (szerk.: PAULOVICS Anita – PAP Gábor) Miskolci Egyetemi Kiadó, Miskolc, 2015. 197 – 208.
15. TORMA András: *Kísérlet a szervezetek és a szervezeti struktúrák tipizálására.* Miskolci Jogi Szemle, XII. évf. 2017. 2. különszám

¹⁹ FUKUYAMA, Francis: *Államépítés. Kormányzás és világrend a 21. században.* Századvég Kiadó, Budapest, 2005. 14.

TÓTH GERGŐ JÓZSEF*:A JOGALKOTÁSSAL OKOZOTT KÁR MEGJELLENÉSE A POLGÁRI TÖRVÉNYKÖNYVBEN ÉS AZ ÍTÉLKEZÉSI GYAKORLATBAN KÜLÖNÖS TEKINTETTEL A MAGÁNJOGI KODIFIKÁCIÓRA

THE APPEARANCE OF DAMAGE CAUSED BY LEGISLATION IN THE CIVIL CODE AND JURISPRUDENCE, WITH PARTICULAR REGARD TO PRIVATE LAW CODIFICATION

A magyar magánjogi kodifikációra szokás azt mondani, hogy egy rendkívül hosszú folyamat volt, néhányak szerint túlzottan is sokáig tartott. Figyelemmel azonban arra, hogy már a törvényalkotás előkészítési fázisában is komoly dilemmák voltak a szövegtervezeteket (Javaslatokat) megalkotók között, így már mondhatjuk azt, hogy talán szükség is volt ennyire időre, hogy mindenki számára kikristályosodjanak azok a jogintézmények, jogszabályhelyek, amelyek reményeink szerint újra meghatározott a polgári anyagi jog és a hozzá kapcsolódó jogágak működését. Jelen tanulmány apropóját az egyik tervezetben fellelhető jogi megoldás szolgáltatta, vizsgálva a hozzá kapcsolódó ítélkezési gyakorlatot is.

Kulcsszavak: polgári jog, kártérítés, jogalkotással okozott kár, alkotmánybíróság.

It is customary to say that the codification of the Hungarian private law was an extremely long process, and according to some points of view, it took an excessively long time. However, in the preparation phase of the law-making there were serious dilemmas among those who created the draft texts (Proposals), so we can already say that maybe so much time was needed, so that the legal institutions and legislative areas are crystallized for everyone. There was a legal solution in one of the drafts which was provided for the purpose of this study, examining the jurisprudence related to it.

Keywords: civil law, compensation, damage caused by legislation, constitutional court.

A kártérítési jog fő feladata, hogy a károkozó magatartását a jog eszközrendszerével szankcionálja. Ennek a szankciónak az alapját az Alaptörvény¹ és a Polgári Törvénykönyv (a továbbiakban: Ptk.) adja meg². (Szerződésen kívüli) károkozás esetén a károkozó a károsultnak

* dr. TÓTH GERGŐ JÓZSEF
egyetemi tanársegéd
Miskolci Egyetem ÁJK
Polgári jogi Tanszék
3515 Miskolc-Egyetemváros
tothgergojosef@gmail.com

¹ Az Alaptörvény rögzíti egyrészt azt a tény, hogy magánjogi jogvitákban kérdésében a bíróság dönt (25. cikk.), másrészt egyes rendelkezéseiben az Alaptörvény nevesít konkrét kártérítési jogalapokat is: akinek szabadságát alaptalanul vagy törvénytelenül korlátozták, kárának megtérítésére jogosult (IV. cikk, (4) bek.), mindenkinek joga van törvényben meghatározottak szerint a hatóságok által feladatuk teljesítése során neki jogellenesen okozott kár megtérítésére (XXIV. cikk (2) bek.). A korábbi Alkotmányunk 70/A. § és 70/K. § rendelkezéseivel összefüggésben gyakorta felmerült, hogy ezek is önálló jogcímet jelenthetnek egy kártérítési perben. Ezzel a kérdéssel a tanulmány a későbbiekben részletesen foglalkozik.

² Korábban előfordult, hogy az Alkotmányra (1949. évi XX. törvény) hivatkoztak jogalapként kártérítési perekben. Nem újkeletű az Alkotmányra történő hivatkozás a kártérítési perek jogalapjára vonatkozóan. Hivatkozási pontként az Alkotmányban az alapjogok között rögzített személyiségi jogok sérelmére alapítva kívánt a sérelmet szenvedett fél (a károsult) a polgári ügyekben eljáró rendes bíróság előtt igényt érvényesíteni az Alkotmány 70/K. §-a, mint önálló kereseti jogcím alapján. A Legfelsőbb Bíróság a Pfv.IV.20.615/2008/6. és Pfv. 20.106/2009/4. Ítéleteiben ennek lehetőségét kizárta. (I. A kártérítési jog magyarázata (szerk.: Fézer Tamás) Complex Kiadó,

köteles megtéríteni a jogellenesen okozott kárt, kivéve ha bizonyítja, hogy magatartása nem volt felróható.³ A Ptk. a károkozással összefüggésben rögzíti, hogy főszabály szerint minden károkozás jogellenes.⁴ Ezen fő felelősségi rendezőelv alól azonban a törvény ismer kivételt. Ilyen eset például az, amely szerint nem minősül jogellenesnek a károkozás, ha a károkozó a kárt jogszabály által megengedett magatartással okozta, és a magatartás más személy jogilag védett érdekét nem sérti, vagy a jogszabály a károkozót kártalanításra kötelezi.^{5 6}

Gyakran felmerül a kérdés a jogkeresők oldalán, hogy az elfogadott jogszabály, amely esetlegesen az ő vállalkozásán, élethelyzetén rossz irányba változtatott, vajon megalapozza-e a jogalkotó kártérítési felelősségét. Követelhet-e ilyenkor valamilyen elégtételt az államtól? Számos esetben találkozunk bírósági ítéletekben azzal a megfogalmazással, mely szerint a jogalkotás alapvetően immunitást élvező jogilag megengedett magatartás, melynek egyetlen kontrollja csak és kizárólag az alkotmánybírósági vizsgálat lehet. Ezzel összefüggésben a BH 312/1994. számú eseti döntés szerint *“a jogszabály általános érvényű és elvontan megfogalmazott magatartásszabályokat állapít meg, ezért a jogalkotásra - beleértve a hozzá kötődő felelősséget is - a közjog szabályai az irányadók, amelyek alkotmány sértés esetén még akkor is védelmet biztosítanak a jogalkotó számára, ha az Alkotmánybíróság a jogszabályt hatálybalépésének időpontjára visszamenő hatállyal semmisíti meg. A végrehajtó hatalom normaalkotásban megjelenő tevékenysége alkotmánybírósági kontroll alatt áll, de a normatív általánosságot megfogalmazó jogszabály hatálybalépésével esetleg bekövetkezett károsodás nem keletkeztet a jogalkotó és a károsult közötti polgári jogi jogviszonyt”* (kárkötelmet). Ehhez kapcsolódóan kimondja a BH 264/2002. számon közzétett eseti döntés is, hogy *“a jogalkotáshoz kapcsolódó felelősségre a közjog, az alkotmányjog szabályai vonatkoznak, ezért ezen a jogalapon polgári jogi kártérítési igény nem érvényesíthető”*.

Ahogy az a hivatkozott bírósági határozatokból is látható, - a korábbi, különösen az Európai Unióhoz történő csatlakozásunk előtti - ítélkezési gyakorlatunk egységesnek tekinthető, ugyanis az akkortájt született bírósági határozatok szerint a jogalkotással elkövetett mulasztással okozati összefüggésben álló károsodás nem hoz létre a jogalkotó és a károsult között polgári jogi jogviszonyt. Polgári bíróság pedig nem állapíthatja meg azt, hogy a jogalkotó a jogalkotás sérelmezett elmulasztásával jogellenességet követett el. A felek így be sem lépnek a kárkötelembé.⁷

Ezzel szemben Lajer Zsolt álláspontja szerint elsődlegesen abból a klasszikus tételből kell kiindulnunk, hogy minden károkozás jogellenes. Ezzel összefüggésben nem tekintheti a joggyakorlat és a jogirodalom sem jogellenességet kizáró oknak azt, ha a kárt okozó - jelen esetben a jogalkotó - egy másik jogág - a közjog - károkozást kifejezetten nem megengedő szabályainak megfelelően járt el. A jogalkotásért való kárfelelősség szempontjából a jogalkotó jogellenes tevékenysége (vagyis, ha a jogszabály elfogadásával okoz kárt) és a jogszabály jogellenessége között a polgári jog szempontjából különbséget kell tenni. Mivel a jogi norma megtámadása esetén az Alkotmánybíróság csak a jogalkotói tevékenység közjogi

Budapest, 2010.) Ezzel szoros kapcsolatban a Fővárosi Ítéletábla szerint *“a személyiségi jogi per a jogrendszerben elfoglalt helyénél, szerepénél fogva eleve alkalmatlan más jogterületre tartozó jogvita eldöntésére vagy véleményezésére, és nem szolgálhat egyfajta speciális jogorvoslatként.”* (FIT-H-PJ-2007-457.)

³ 1. Ptk. 6:519. §

⁴ 1. Ptk. 6:520. §

⁵ 1. Ptk. 6:520. §

⁶ Ezzel összefüggésben I. a kisajátításról szóló 2007. évi CXXIII. törvény 1. §-át, mely szerint kisajátítással ingatlan tulajdonjoga csak kivételesen vonható el, az e törvényben meghatározott közérdekű célból, feltételekkel és módon, teljes, azonnali és feltétlen kártalanítás mellett. Más jogszabályok is tartalmaz rendelkezéseket ilyen kártalanítási helyzetekre, pl. 2008. évi XLVI. törvény (az élelmiszerláncról és hatósági felügyeletéről) V. fejezete (Járványokkal és kártevők felszaporodásával kapcsolatos intézkedések és a kártalanítás szabályai).

⁷ A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. Törvény és a kapcsolódó jogszabályok nagykommentárja, IV. Kötet (szerk.: OSZTOVITS András), Opten, Budapest, 2014,50-51. o.

eredményének (magának a jogszabálynak) az alkotmányosságát vizsgálja, ítélete a kártérítési kereset szempontjából elvileg közömbös. A törvényhozó tevékenysége a polgári jog szempontjából jogellenesnek számít, amennyiben az általános felelősségi alakzat szerint kárt okoz.⁸

Bár a tanulmány szempontjából eltérő vizsgálati irányt rögzít: a jogszabály felhatalmazása alapján (azaz a jogszerű kár) okozott sem teszi automatikussá a kárkötelmekben a károkozó mentesülését. Két további garancia is szükséges: nevezetesen a jogszabályban előírt kártalanítás, illetve a jogvédte érdek sérelmének a hiánya. Kártalanításra kerülhet sor például a közérdekű használat (Ptk. 5:27.§) és a kisajátítás (5:43.§) esetén. Ezeknél a speciális kárfajtáknál egyebekben gyakorta előfordul, hogy egy formális jogszerű (közjogi) engedély sértheti más személynek, személyeknek a polgári jog által védett érdekét, s így a közjogi engedély jogszerűsége ellenére a polgári jog szempontjából jogellenes lehet. A leggyakoribb ügyek ebben a körben: a környezetterheléssel, - szennyezéssel okozott károk és az építési-szomszédjogi ügyek.⁹Ezzel a kérdéssel összefüggésben a jogtudomány és gyakorlat korábban is egységes képet mutatott. Ugyanis ha azt vesszük figyelembe, hogy a polgári jogi kártérítési felelősség területén a jogellenes magatartást a károkozás valósítja meg (l. Lajer Zsolt álláspontját), lényegében bekövetkezik, ezért e felelősség szempontjából közömbös az, hogy egy másik jogágazat szabályai megtiltanak vagy megengednek valamilyen magatartást. Ha viszont az közjog (korábban: államigazgatási jog) kifejezetten megengedi a károkozást, ez rendszerint kihat a polgári jogi felelősségre is¹⁰. Ha azonban nem kifejezetten károkozási engedélyről van szó, akkor az államigazgatási jog szabályainak megfelelő magatartás nem zárja ki a polgári jogi felelősséget. Ha ennek feltételei megvannak, a hatósági engedélyen alapuló és az engedélynek megfelelő magatartás is kiválthatja a polgári jogi felelősséget. (pl. önmagában az építési engedély szabályainak a megtartása nem mentesíti az építkezéssel okozott kár megtérítése alól /BH1965/4. sz. 4401) - l. az akkor hatályos 10/1969 ÉVM rend 16. § (2) bek, 2/1977 ÉVM rend 18. §.¹¹¹²

A jogalkotó magánjogi kárfelelősségét jelenleg hatályos Polgári Törvénykönyvünk, a 2013. évi V. törvény - a korábbi kódexünk, az 1959. évi IV. törvényhez hasonlóan - egyedi tényállással nem rendezi. A kártérítés tényállási elemeinek megvalósulása esetén akár a jogalkotó (állam) is felelősséggel tartozhat, de ez nem a jogalkotási tevékenységével összefüggésben jelenik (jelenhet) meg ekkor. A speciális felelősségi alakzatoknál egyedül a LXXI. Fejezetben (Felelősség közhatalom gyakorlásával okozott kárért) található speciális tényállás nem a jogalkotási, hanem a jogalkalmazási tevékenységért való felelősségre vonatkozik.

Az új Polgári Törvénykönyv megszületésének folyamatában, a kodifikációban azonban a jelenlegi megoldástól eltérő jogszabálytervezetek is napvilágot láttak. A 2008-ban publikált szakértői javaslat a következők szerint szabályozta volna a jogalkotó kártérítési felelősségét:
550.§ (Felelősség jogalkotással okozott kárért)

⁸ Lajer Zsolt: A jogalkotó kárfelelőssége (Magyar Jog 3/95 170. 10.)

⁹ A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. Törvény és a kapcsolódó jogszabályok nagykommentárja, IV. Kötet (szerk.: OSZTOVITS András): im. 59-60. o.

¹⁰ I. az 1996. évi LV. törvény (a vad védelméről, a vadgazdálkodásról, valamint a vadásatról) 37/B. § (4) bekezdése szerint a vadászterületen a vadászat a vadállomány védelme érdekében - a vad elfogására, elejtésére megengedett vadászati eszközzel - elfoghatja vagy elejtheti, ha a tulajdonosának felderítésére nincs közvetlen lehetőség (...) a vadat űző vagy a vadat elejtő kutyát, ha a vad sérelme másként nem hárítható el (...).

¹¹ A Polgári Törvénykönyv magyarázata második kötet, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó Budapest, 1981 (szerk.: EÖRSI Gyula és GELLÉRT György): 1543-1544. o.

¹² I. továbbá CSÁK Csilla: A füstpatron eset In.: A CEDR Magyar Agrárjogi Egyesület tudományos közleményei 2012 No. 13

(1) *A jogalkotó az alkotmányellenes jogszabály alkotásával okozott kárért felel, ha az Alkotmánybíróság az alkotmányellenes jogszabályt hatálybalépésének időpontjára visszamenőlegesen semmisítette meg.*

(2) *A jogalkotó a megsemmisítés időpontjától keletkező kárért felel, ha az Alkotmánybíróság az alkotmányellenes jogszabályt nem hatálybalépésének időpontjára visszamenőlegesen semmisítette meg.*

(3) *Ha az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a jogalkotó a jogszabályi felhatalmazásból származó jogalkotói feladatát elmulasztotta, ezzel alkotmányellenességet idézett elő, és jogalkotási kötelezettségét az Alkotmánybíróság határozatában megállapított határidőig nem teljesíti, a mulasztással okozott kárért felelősséggel tartozik.*

(4) *Az állam felelősséggel tartozik azért a kárért, amelyet európai uniós jogharmonizációs kötelezettségének elmulasztásával vagy nem megfelelő teljesítésével okozott.*

(5) *Az (1) bekezdés szerint felele a jogalkotó, ha az Alkotmánybíróság azt állapítja meg, hogy a jogszabály tartalmilag egyedi határozat.*

Ahogy fentebb láttuk a magyar bírói gyakorlat szerint a jogalkotó és a norma kötelezettje között nem jön létre, nem jöhet létre polgári jogi jogviszony, ezért - mivel a jogviszonyok különbözősége okán - a jogalkotással okozott kárért való felelősség megállapíthatóságát nem tartja lehetségesnek. Uniós csatlakozásunk óta azonban láthatjuk, hogy az Európai Bíróság gyakorlata szerint azonban az állam felelős azokért a károkért, amelyek az európai uniós jogi aktusok nem megfelelő átültetéséből származnak. A kodifikáció akkori állása szerint ezzel összefüggésben helyesen észrevették annak szükségességét, hogy a jogharmonizációs kötelezettség elmulasztása miatti állami kártérítési felelősség konkrét tényállásban is testet öltjön. A Javaslat - az akkori indokolása szerint - *az európai, nemzetközi trendeknek megfelelően szükségesnek tartja annak kimondását is, hogy az utóbb alkotmányellenesnek ítélt jogszabállyal vagy mulasztásban megnyilvánuló alkotmány sértéssel okozott kárért a jogalkotó szerv kárfelelősséggel tartozik.* A gyakorta hivatkozott 31/1998. (VI.25.) AB határozat szerint a joggal való visszaélés tilalma az egész jogrendszerre kiterjed, beleértve a jogalkotást is. A jogalkotói hatalommal való visszaélés egyik esetköre az, ha a jogalkotó akár a norma címzettjei, akár a rendelkezés általános volta miatt, akár más ok miatt tartalmilag egyedi határozatot hozott általános kötelező norma formájában. A Javaslat indokolása szerint szükséges külön nevesíteni a közhatalom-gyakorlással okozott kárnak ezt az esetét, mert - az aktus formájára és tartalmára tekintettel - sem közigazgatási vagy egyéb eljárásban hozott aktusnak, sem jogszabálynak nem tekinthető.¹³

Két olyan esetkört is érint a Javaslat szövege, amelyet a “szabályozatlanság” ellenére is rendezett azóta a bírói gyakorlat: 1. az állam kárfelelőssége az európai uniós jogi aktusok nem megfelelő átültetése miatt, 2. a jogalkotó egyedi határozata. (A két esetkört két bírósági határozat alapján szeretném bemutatni.)

1. Az adott ügyben¹⁴ a felperes (egyben a felülvizsgálati kérelmet előterjesztő) ingatlan-tulajdonosként a tárgyévben ingatlana után a luxusadóról szóló 2005. évi CXXI. törvény alapján adót fizetett. Az Alkotmánybíróság a jogszabályt a 155/2008. (XII. 17.) számú döntésével a határozat kihirdetése napjával teljes egészében megsemmisítette, tekintettel arra, hogy az elfogadott törvény alkotmányellenes.

A felperes ezt követően kártérítési igényt terjesztett elő. Keresetében kifejtette, hogy a jogalkotó a törvény megalkotásával kárt okozott, amely a befizetett luxusadó mértékével azonos összegű. Az elsőfokú bíróság a keresetet elutasította, indokolásában kifejtette, hogy *“a polgári jogi kárfelelősség általános szabályiból, illetve a polgári jognak a jogrendszerben való*

¹³ Szakértői Javaslat az új Polgári Törvénykönyv tervezetéhez (szerk.: VÉKÁS Lajos), Complex Kiadó Kft. Budapest 2008, 1139. o.

¹⁴ a Kúria K-H-PJ-2016-466. számú bírósági határozata (a továbbiakban csak a határozat pontjaira utalok a bekezdések számának jelölésével)

elhelyezkedéséből levezethető az, hogy a jogalkotó a jogalkotással esetlegesen okozott károkért polgári jogi felelősséggel nem tartozik. A Ptk. 339. § alkalmazása során valamennyi károkozást jogellenesnek kell tekinteni, kivéve ha azt jogszabály megengedi. A jogszabály által jogszerűvé nyilvánított károkozás esetén a kártalanítást a jogszabály rendelkezése írhatja elő. Egy jogszabály alkalmazásával esetlegesen keletkezett kár esetén a jogalkalmazó szerv, illetőleg személy magatartását a jogszabály kifejezetten előírja, így az adó beszédését is, ezért az nem lehet jogellenes, miként értelemszerűen a jogszabály sem. A jogszabály alkotmányellenességét kizárólag az Alkotmánybíróság állapíthatja meg. A jogszabály megemmisítéséig hatályos jogszabálynak megfelelő magatartás nem lehet jogellenes, rendes bíróság pedig nem bírálhatja felül az Alkotmánybíróságnak a jogszabály alkotmányellenessége kapcsán hozott döntését.” (határozat 4. pont)

A másodfokon eljáró bíróság az ítéletet helybenhagyta, egyúttal kifejtette: *“a bírói gyakorlat abban egységes, hogy a jogszabály általános érvényű és elvontan megfogalmazott magatartásszabályokat állapít meg, ezért a jogalkotásra, a hozzá kötődő felelősséggel együtt, a közjog szabályai az irányadók, amelyek még akkor is védelmet biztosítanak a jogalkotó számára, ha az Alkotmánybíróság a jogszabályt a hatálybalépésnek időpontjára visszamenőleges hatállyal semmisíti meg. Kizárólag abban az esetben alkalmazhatók a polgári jogi kártérítés általános szabályai, amennyiben többlétevényállási elemeket is meg lehet állapítani. Ilyennek tekinthető a diszfunkcionális jogalkotás, amikor a jogalkalmazói aktussal a jogalkotó egyedi ügyben rendelkezett. Az a körülmény, hogy az alkotmánybírósági gyakorlat alapján előre látható lett volna, hogy az Alkotmánybíróság a luxusadó törvényt meg fogja semmisíteni, nem jelent a diszfunkcionális jogalkotással azonos súlyú többlétevényállást.”*¹⁵ (határozat 5. pont)

A Kúria az ítéletet hatályában fenntartotta az alsóbb bíróságok által megfogalmazottakat azonban kiegészítette: *“általános érvénnyel olyan kijelentés nem tehető, hogy a jogalkotó közjogi immunitása korlátlan lenne. Az Alkotmánybíróság hatáskörébe tartozik a közjogi természetű utólagos normakontroll, ám helytelen e tevékenységet olyannak tekinteni, hogy ez önmagában eleve védelmet nyújt az alkotmánysértés esetén a jogalkotónak, ha az Alkotmánybíróság a jogszabályt a hatályba lépésének időpontjára visszamenő hatállyal semmisíti meg.”* A perbeli esetben az Alkotmánybíróság a jogszabályt a jövőre nézve semmisítette meg, ezért az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 43. §-ának (2) bekezdésére figyelemmel ez a megsemmisítés nem érinti a határozat közzététele előtt létrejött jogviszonyokat, a belőlük származó jogokat és kötelezettségeket. Ebből következően a jogszabályt alapján befizetett adóknak volt jogi alapja, így ez a befizetés nem tekinthető jogellenesnek, így a kártérítési felelősség egyik eleme sem áll fenn. *“A bíróságnak nem általában kell(ett) állást foglalnia a jogalkotással okozott károkért való felelősség kérdésében, az azonban kijelenthető, hogy a jogszabály nem jogellenes, hanem alkotmányellenes lehet és a felelősség csak ehhez kapcsolódhat, ha annak feltételei fennállnak.”* Ezért az elutasító döntés nem volt jogszabálysértő. (határozat 11. pont)

A hivatkozott határozat több szempontból is említésre érdemes. Egyrészt a Kúria világosan állást foglalt: kártérítés csak azért nem jár a felperesnek, mert az Alkotmánybíróság a jövőre

¹⁵ A bírósági határozat magáévá tette az 1/2014. számú Polgári Elvi Döntésben foglaltakat, mely szerint *“a közjognak a jogalkotó számára immunitást biztosító szabályai az általános és absztrakt magatartási szabályok létrehozására irányuló jogalkotási tevékenységre és a hozzá kapcsolódó felelősségre vonatkoznak. Ha azonban az Országgyűlés egyedi ügyben jogszabályi formába öltöztetett, de tartalmilag jogalkalmazói döntést hoz, és e tény kimondásával az Alkotmánybíróság a jogszabályi rendelkezést határozatával megsemmisíti, akkor a diszfunkcionális működés polgári jogilag is jogellenessé teszi a jogalkotó magatartását.”* Ezzel összefüggésben az Alkotmánybíróság 5/2007. (II. 27.) AB határozatának indokolása kimondja: *„a jogalkotás diszfunkcionális, ha a jogalkotó normatív szabályozási tárgykörben (...) egyedi döntést hoz. A normatív aktus szükségképpen eleme ugyanis az, hogy a címzettek köre szélesebb, s nem közvetlenül és konkrétan meghatározott egy vagy több személy; vagyis a rendelkezés nem valamely konkrét egyedi ügyre vonatkozik. (...)”*

nézve állapította meg a támadott jogszabály alkotmányellenességét, ezért a másodfokú bíróság érvelése nem helytálló arra vonatkozóan, hogy a jogalkotó még akkor is védelemben részesül, ha az Alkotmánybíróság visszamenőleges hatállyal állapítja meg a jogszabály alkotmányellenességét. Éppen ellenkezőleg, álláspontom szerint ha az Alkotmánybíróság egy jogszabály alkotmány-ellenességét visszamenőlegesen állapítja meg, akkor a károkozás már eleve nem lehet jogszerű, hiszen nincs (vagy nem volt érvényes) az a szabály, amire alapították (1. 2008-as Javaslat, 550.§ (1)-(2) bekezdését).

Bár a Javaslat nem lépett hatályba, bizonyos tekintetben a jogalkotó felelősségét megalapozó tényállása megoldása hasonlít egy másik jogintézményhez, hiszen úgy tűnik, hogy önmagában az alkotmányellenesség, vagy a mulasztás megállapítása elegendő lehetett volna a kártérítés megítéléséhez, egészen pontosan annak jogalapjának bizonyításához¹⁶.

2. a kérdéssel összefüggésben egy frissebbnek tekinthető bírósági döntés¹⁷ szerint az uniós jog részét képező irányelv implementálására vonatkozó jogalkotói kötelezettség megsértése az állam és polgári közötti kárkötelelem alapja lehet. Azért fontos hangsúlyozni a (kár)kötelelemkeletkeztető jellegét az ilyen jogsértéseknek, mert a korábbiakban láthattuk, hogy a bíróságok élesen elzárkóztak attól, hogy így megteremtsék a keresetek jogi alapját.

Ezeknél az ügyeknél az Európai Unió Bírósága már többször - különösen a C-6/90 és C-9/90 számú ítéletében (Francovich ítélet) egyértelműen - kimondta, hogy a tagállam az EGK szerződés 5. cikke (jelenleg az EUMSz 4. cikkének (3) bekezdése) alapján felelős azért, hogy jóvátegye az egyénnek a közösségi jog megszegésével okozott károkat. A közösségi jog megsértését jelenti, ha a tagállam elmulasztja azokat az intézkedéseket, amelyek szükségesek az irányelv által előírt eredmény eléréséhez. Az állam felelősségét azonban csak akkor megállapítható, ha az irányelvben megkövetelt cél magába foglalta jogoknak az egyénekre történő átruházását, e jogok tartalmának meghatározhatóságát az irányelv rendelkezései alapján, és az ok-okozati kapcsolat fennállt az állam kötelezettségének megszegése és a felek által elszenvedett veszteség és a kár között. A felelősségre a nemzeti jogok idevonatkozó szabályait kell alkalmazni a kár megtérítésénél. (16. pont) Az Ítélet tábla döntése kiválóan összegzi a dolgot alapjául szolgáló speciális kárfelelősségi alakzat jelenlegi helyzetét: *“A hazai jogalkalmazásban szinte töretlenül érvényesült az az elv, hogy az államot a jogalkotás körében immunitás illeti, ezáltal - jogszabályai rendelkezés hiányában - a jogalkotás során bekövetkezett károkért polgári jogi felelősség nem terheli. (...) A jogalkotó végül a Ptk-ban nem alkotott az állam magánjogi kárfelelősségét deklaráló külön szabályt a jogalkotással okozott károkért, azonban a (...) miniszteri indokolásban egyértelműen kifejezésre juttatta, hogy ezt azért nem szabályozta külön, mert a így okozott károkért az állam az általános felelősségi alakzat alapján felel, és a károsult az uniós implementációs kötelezettség elmulasztásával okozott kár megtérítését az általános deliktualis felelősség szabályai alapján kérheti a bíróságtól.”* (17. pont)

A későbbiekben a 2008-as Javaslat kiegészült a (6) bekezdéssel, mely szerint *“Ha a jogalkotó az Országgyűlés, az e § alapján fennálló felelősség alapján a kárt az állam köteles megtéríteni.”* Figyelemmel arra a tényre, hogy az Országgyűlés nem rendelkezik jogképességgel. Azonban végezetül az elfogadott új Polgári Törvénykönyv sem az új, sem a korábbi Javaslat egyetlen rendelkezését sem tartalmazta, pedig a bíróságok gyakran találkoztak ilyen jellegű (kártérítési)

¹⁶1. sérelemdíj Ptk-ban rögzített szabályát, mely szerint a sérelemdíjra való jogosultsághoz a jogsértés tényén kívül további hátrány bekövetkeztének bizonyítása nem szükséges (2:52.§ (2) bekezdés). Ehhez kapcsolódóan a későbbi Javaslat Indokolása is kiemeli: *“a kártérítési igényhez a káron és az okozati összefüggésen túl a károsultnak csupán arra kell hivatkoznia, hogy a vitatott jogszabályt az alkotmánybíróság megsemmisítette, illetve, hogy az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a jogalkotó a jogszabályi felhatalmazásból származó jogalkotói feladatát alkotmányellenesen mulasztotta el”.* (Az új Polgári Törvénykönyv Bizottsági Javaslatára magyarázatokkal (szerk.: VÉKÁS Lajos), Complex Kiadó Kft. Budapest, 2012 515. o.)

¹⁷ BDT2017.3632. (a továbbiakban csak a határozat pontjaira utalok a bekezdések számának jelölésével)

kérdésekkel. Egy adott ügyben¹⁸ a szerencsejáték szervezéséről szóló 1991. évi XXXIV. törvény (Szjtv.) 2011. november 1-jétől történő módosítása után bizonyos kategóriákba (I. és II.) tartozó játékkermekben kizárólag szerver alapú pénznyerő automaták működhetnek. Egy átmeneti időszakban (2011. november 1. és 2012. december 31. között) az üzemeltetők kivezethették a hagyományos pénznyerő automatákat és átállhattak a szerver alapú pénznyerő automata üzemeltetésére. A per felperese - a jogszabályi változásokra figyelemmel - szerver alapú pénznyerő automaták üzemeltetésére 56 szerződést kötött leendő partnereivel. Ezt követően a 2012. évi CXLIV. törvény 2012. október 10. napjával úgy módosította az Szjtv-t, hogy a pénznyerő automaták - legyen az hagyományos, vagy szerver alapú - üzemeltetését a játékkaszinókon kívül megszüntette és a pénznyerő automata üzemeltetését lehetővé tevő engedélyek a törvény kihirdetésével (2012. október 9-től) hatályukat veszítették. A jogszabályváltozást követően felperes kártalanításra, illetve kártérítésre irányuló keresetet terjesztett elő. A kereset egyik fő hivatkozási pontjaként felperes utalt a 26/2013. Alkotmánybírósági határozatra (Ügyszám: IV/03567/2012).

Az Alkotmánybíróság határozatában a szerencsejáték szervezéséről szóló 1991. évi XXXIV. törvénynek (Szjtv.) - a 2012. évi CXLIV. törvénnyel beiktatott - 26. § (3) bekezdése és 40/A. § (1) bekezdése alaptörvényellenességét vizsgálta. A határozatában a Testület az alkotmányjogi panaszokat elutasította.

Érdeemes vizsgálni azonban a felhozott érveket az alaptörvényellenesség megállapítása mellett. Az alapjogi biztos csatlakozott az indítványozók álláspontjához, felhozott több komoly érvet az alaptörvény-ellenesség megállapítása mellett. Ezek közül különösen kiemelendő a biztos azon érvelése, mely szerint nem vitásan van lehetősége az államnak ilyen jogszabályt elfogadni, azonban ennek alapján megfelelő kártalanítást köteles fizetni a bekövetkezett jogsértésekért. A 469/B/1997. AB határozat szerint *„amikor az állam (...), megfelelő ellentételezést köteles nyújtani azon vállalkozók részére, akik végképp kiszorultak a korábbi tevékenységük gyakorlásából. Az Alkotmány 13. § (2) bekezdése szerinti kártalanításra vonatkozó állami kötelezettség nemcsak a vagyoni értékű jog visszavonása tekintetében áll fenn, hanem azon vagyontárgyakra nézve is, amelyek korábban szükséges beruházásnak minősültek, és amelyet a vállalkozó később hasznosítani, vagy megfelelő értéken értékesíteni nem tud. (AB hat. 42. pont)”* Tekintettel arra, hogy jelen esetben a jogalkotó a határozott tartamú és legfeljebb két évre szóló hatósági engedélyek érvényességét szüntette meg úgy, hogy az érintett jogalanyokat semmilyen kártalanításban nem részesítette a tulajdonhoz való jogot sértő módon avatkozott bele a fennálló jogviszonyokba.¹⁹

Kiemelendő az Alkotmánybíróság eljáró tanácsa egyik tagjának különvéleménye is, mely szerint jelen esetben a törvényhozó közérdekből saját mérlegelésével megszüntetett egy korábban engedélyezett, jogszerűen folytatott vállalkozási tevékenységet, az csak akkor lehet alkotmányos, ha kártalanítja az engedélyek jogosultjait. A kártalanítás módja és tartalma szintén a törvényhozóra tartozik. Az Alkotmánybíróságnak azonban alaptörvény-ellenes mulasztást kellett volna ennek hiánya miatt megállapítani. (AB hat, 199. pont)

Összegzésként megállapítható, hogy bizonyos jogintézmények összekapcsolják, egyaránt figyelembe veszik a közjog és a magánjog jogágait. Ugyanis egy adott kártérítési ügy jogalapjaként - különösen a jogellenesség vonatkozásában - a normákat megalkotó állam magatartását kell értékelni. Ezt a magatartását nem vitásan csak egy államtól független - és e körben a bíróságokon is túlmutató - szerv tudja megítélni. A megítélés történhet az Európai Unió Bírósága részéről, amikor egy tagállam mulasztását megállapítja, valamint a magyar jogban az Alkotmánybíróság látja el a kifejezett vizsgálati szerepet. Álláspontom szerint

¹⁸ Kúria K-H-PJ-2015-492. számú bírósági határozata (a továbbiakban csak a határozat pontjaira utalok a bekezdések számának jelölésével)

¹⁹ 26/2013. AB határozat (a továbbiakban csak a határozat pontjaira utalok a bekezdések számának jelölésével)

indokolt lenne törvényi szinten szabályozni a kérdést. Bár a Ptk. jelenleg is lehetőséget ad a kártérítési perek indítására, azonban azzal a megoldással, hogy az általános felelősségi alakzatot kell alkalmazni egy ilyen speciális területre. Bizonytalanság figyelhető meg egyrészt a jogalkalmazó, másrészt a jogkereső oldaláról. Helyes megoldás lehetett volna a Polgári Törvénykönyv korábbi Javaslatában megfogalmazott szöveget megtartani és ezáltal segíteni a bíróságok munkáját? Félő, hogy egy ilyen szabály elfogadása az Alkotmánybíróságra az eddigieknél is nagyobb terhet róna, hiszen a jogkeresők - különösen a jogi képviselők - kvázi perelőkészítő fórumként tekinteténél, tekintettek volna a taláros testületre, amelynek nem ez az elsődleges feladata.

Felhasznált irodalom

A kártérítési jog magyarázata (szerk.: FÉZER Tamás) Complex Kiadó, Budapest, 2010.

A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. Törvény és a kapcsolódó jogszabályok nagykommentárja, IV. Kötet (szerk.: OSZTOVITS András) Opten, Budapest, 2014.

A Polgári Törvénykönyv magyarázata második kötet (szerk.: EÖRSI Gyula és GELLÉRT György), Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó Budapest, 1981

CSÁK Csilla: A füstpatron eset In.: A CEDR Magyar Agrárjogi Egyesület tudományos közleményei 2012 No. 13

Szakértői Javaslat az új Polgári Törvénykönyv tervezetéhez (szerk.: VÉKÁS Lajos), Complex Kiadó Kft. Budapest 2008

Az új Polgári Törvénykönyv Bizottsági Javaslatának magyarázatokkal (szerk.: VÉKÁS Lajos), Complex Kiadó Kft. Budapest, 2012

TÓTH HILDA*: THE DEVELOPMENT OF THE RIGHT TO COMPENSATION IN THE HUNGARIAN SOCIAL SECURITY RULES IN THE 19th AND 21st CENTURIES

A MEGTÉRÍTÉSI IGÉNY FEJLŐDÉSE A MAGYAR TÁRSADALOMBIZTOSÍTÁSI SZABÁLYOKBAN A XIX. ÉS A XX. SZÁZADBAN

The present study deals with the claim for compensation by the social security body, and describes the development of the law from 1890 until the entry into force of the current law in 1997. The study analyses the legislative changes over 100 years, examining the changes in the personal scope of the tortfeasor, the rules governing the legal basis and the forms of limitation of liability.

The main question is what objectives social security intended to achieve with the reimbursement and whether it is justified to maintain these objectives in today's changed social conditions.

Jelen tanulmány a társadalombiztosító szerv megtérítési igényével foglalkozik, annak a jogfejlődését mutatja be 1890-től a jelenleg hatályos törvény hatályba lépéséig, 1997-ig. 100 évnek jogszabályi változásait elemzi a tanulmány, vizsgálja a károkozó személyi körének a változását, a jogalapra vonatkozó szabályokat, a felelősség korlátozásának a formáit.

A fő kérdés, hogy a visszatérítéssel a társadalombiztosítás milyen célokat kívánt elérni, és a mai megváltozott társadalmi viszonyokra ezen célok fenntartása indokolt-e.

Keywords: prevention, accident at work, compensation, employer, liability to pay compensation, social security

Kulcsszavak: megelőzés, munkahelyi baleset, kártérítés, foglalkoztató, megtérítési kötelezettség, társadalombiztosítás

Introduction

Social security is a system of institutions run and organised by the state¹, which provides benefits to a group of people defined by law in the event of certain emergencies, in return for a combination of insurance and solidarity principles.

In the literature on the provision of social security benefits for work-related injuries, the basic aim of social security is to compensate, i.e. provide benefits to the injured insured person in the event of an accident or injury, regardless of the cause of the illness or injury.²

A peculiarity of the Hungarian compensation system is that the social security body, as the subject of rights and obligations, can assert a so-called recourse claim against the tortfeasor who caused the injury or accident at work - in the framework of a compensation procedure - for the payment of the costs of the benefits it provided to the injured person. The social insurer

* DR. TÓTH HILDA

PhD, Associate Professor,
University of Miskolc,
Faculty of Law, Department of Labour and Agricultural Law,
3515 Miskolc-Egyetemváros,
email: hilda.toth@uni-miskolc.hu

¹ The study does not deal with the private insurance system set up to deal with emergencies, which is also a kind of risk-sharing institution. For the main differences between private insurance and social insurance, see CSABA Iván: Magánbiztosítás és társadalombiztosítás. *Esély*. 1990/6. 21-37

² Michael G. FAURE: Compensation for occupational diseases and the importance of prevention: a law and economics perspective. *European Journal of Social Security* 2007 (2). 132.

can therefore bring a claim for compensation against the person who caused the injury.³ What is the ultimate purpose of pursuing a claim for compensation? Could it be intended to enable the social security body to increase its revenue by a possible means? In a recent case law, the Curia has stated that "*the purpose of a claim for compensation is neither prevention nor repression, but reparation, namely by requiring reimbursement for benefits provided for a reason for which a third party may be held liable.*"⁴ In this decision, the Curia also pointed out that the extent of the obligation to pay compensation is proportional to the extent of the liability. The tortfeasor is liable to pay damages in respect of the claim for compensation, with the social security body (government agency) being liable to reimburse the costs actually incurred. It is not appropriate in this administrative procedure to order the tortfeasor to pay compensation for any additional damages for the harm suffered by the insured person.

Since 1999, the revenue and expenditure of social security benefits have been governed by the respective Budget Acts, which set the budgets of the Health Insurance Fund and the Pension Insurance Fund. Examining the amount of revenue that the two social security funds receive each year from these administrative procedures, it can be seen that less than 1% of the funds' revenue comes from these claims.⁵

It can therefore be concluded that the financial relevance of pursuing claims is very limited, that the costs incurred are recovered over a number of years, and that the additional costs of the work and time spent on pursuing claims (both in administrative and judicial litigation) should be taken into account. The answer to the question raised at the beginning of this chapter can clearly be that the sole purpose of social security compensation claims is not only reparation, the transfer of costs to the tortfeasor, but also, in my view, prevention, which is the aim of the legislator, and which is pursued by the public authorities in order to prevent occupational accidents and diseases.⁶

The social security body may pursue a claim for compensation against two distinct groups of persons, but the underlying legislation differs and the risks are different, which may lead to a recourse claim by the social security body.

The first category of claims for compensation includes the statutory provision according to which the employer is obliged to reimburse health insurance benefits and accidental survivors' pensions incurred as a result of an accident or occupational disease, if the accident or disease is the consequence of his or her or his or her agent's failure to comply with his or her obligations under the mandatory rules on occupational safety and health, or if he or she or his or her employee (member of staff) intentionally caused the accident.⁷

³ This claim for compensation may or may not be regulated by the social security systems of the different countries, i.e. KUN Attila: A munkahelyi egészségkárosodások megtérítése a magyar munkajogban – felelősségi szabályok és kompenzáció. *Magyar Munkajog* 2014/1. 95

⁴ Decision of the Curia Kfv.X. 38.368/2019/5.

⁵ For the year 2022: in Annex I, Part LXXI of Act CX of 2021 on the Central Budget of Hungary for the year 2022, the revenues of the Pension Insurance Fund (Part LXXI) include HUF 5 657.6 billion in the line "Reimbursement of payments and other revenues", while the revenues of the Health Insurance Fund (Part LXXII) include HUF 9 967.3 billion in the line "Accident and other compensation reimbursements, reimbursement of payments and other reimbursement fees". The revenue for the two Funds for this year is HUF 7 790 485.4 million, so it can be concluded that less than 1% of the revenue is made up of reimbursements from claims

⁶ The study does not discuss other preventive labour instruments to prevent accidents at work, such as those contained in occupational safety and health rules. See in more detail: MÁDI Sarolta: A társadalombiztosítási szerv megtérítési igénye, mint az üzemi balesetek és a foglalkozási megbetegedések prevenciójának egyik eszköze. *Miskolci Jogi Szemle* 2013/1. 68-88.; JAKAB Nóra: *Munkavédelem – különös tekintettel a felelősségi kérdésekre*. Bíbor Kiadó, Miskolc, 2016.; MÉLYPATAKI Gábor: A munkavédelmi hatóság bírságolási gyakorlata hulladékkal/veszélyes hulladékkal foglalkozó munkáltatók vonatkozásában. in: XII. *RODOSZ Konferenciakötet: Társadalomtudományok*. Editura Marineasa, 2011. 129.

⁷ § 67 of Act LXXXIII of 1997 on Compulsory Health Insurance (Ebtv.); § 87 (1) of Act LXXXI of 1997 on Social Insurance Pension Benefits (Tnytv.).

The second statutory category includes compensation for damage caused by third parties, i.e. the person responsible for the illness, incapacity, disability or death of a person entitled to health insurance benefits must pay compensation for the health insurance benefits or pension benefits provided. The obligation to pay compensation exists to the extent that liability can be established.⁸

In the former case, the tortfeasor is liable under the rules on health and safety at work, while in the latter case the tortfeasor is liable under civil law.

The historical development of this liability regime is reviewed. The theoretical basis of the claim for compensation goes back to the foundations of the private insurance system, since it is partly based on civil law rules.

1. The brief development of the social insurer's right of recourse in social security law

1.1. The first state accident insurance law

The first public law providing for accident insurance came into force in 1907, but before this law came into force, the need for accident insurance had already been mooted in the first sickness insurance law.

The first legal regulation of our health insurance was a very significant step in the development of Hungarian social law, after a long legislative preparation, the law was passed in 1891.⁹ During the preparatory work on the Act, the General Workers' Sickness and Disability Insurance Fund¹⁰ took the view that the proposal should include compulsory insurance not only in the event of illness but also in the event of accident, and it was also suggested that the Fund could, with sufficient state and employer contributions, perform the tasks of the general social insurance scheme independently.¹¹ However, the introduction of compulsory accident insurance was rejected during the debate on the bill and was introduced some 16 years later, when the first accident insurance law came into force.

On 1 July 1907, the Act XIX of 1907 on the Insurance of Industrial and Commercial Employees in Case of Sickness and Accident entered into force.

One of the main organisational changes of the law was the establishment of the National Workers' Sickness and Accident Insurance Fund and the abolition of private and trade association funds. This reduced the 453 funds established after the first Health Insurance Act came into force (1891) to 180, in order to eliminate fragmentation.

Another important measure of the law is the introduction of accident insurance in Hungary. The need for accident insurance, as we have seen above, was already raised when the first health insurance law was drafted, but it was considered more urgent to adopt the health insurance as soon as possible. The introduction of accident insurance was also necessary because of the established judicial practice whereby judgments have found the employer liable and liable to pay large sums of compensation for accidents to workers in the workplace.¹²

Compulsory accident insurance covered the companies, factories and jobs listed in the law, but voluntary insurance was also possible: it was available to those whose income was less than

⁸ Ebtv. § 68 (1) para; Tnytv. § 88 (1) para

⁹ Act XIV of 1891 on the sickness benefits for industrial and factory workers

¹⁰ The name suggests that the creation of the fund was initiated by the working class. Károly Farkas, a leading figure in the workers' movement, is mentioned in the literature as the founder of this fund. See: HAHN Géza: *A magyar egészségügy története*. Medicina Könyvkiadó, 1960, Budapest. 73-77

¹¹ "Finally, we dare to note ... our association would be able ... to concentrate the whole workers' insurance within itself." Népszava, 1889. október 6., 13. cited: LACZKÓ István: *A magyar munkás-és társadalombiztosítás története*. Táncsics Könyvkiadó. Budapest, 1968. 48

¹² KÁLMÁN Mihály: *A magyar társadalombiztosítás története*. Budapest, 1928. 12.

2,400 crowns or who did not belong to employers covered by the law.¹³

Chapters VI and VII of the Act also cover sickness and accident benefits (allowances) and the employer's liability for compensation. The Act limits the liability of employers to pay compensation, given that employers contribute equally and from their own resources to the insurance of their employees in the event of sickness or accident.¹⁴ The limitation was that the employer was liable to reimburse the fund for the costs of sickness and the procedural costs incurred in connection with the benefit and only if the employee's sickness or accident was caused by him or his agent. Culpable negligence included damage resulting from failure to comply with the precautionary rules. If the damage was caused intentionally, compensation was payable to the employer, which was different from reimbursement of costs.

The compensation and damages cases were dealt with by the ordinary courts, but to prevent the Fund from acting abusively ("harassingly") against employers or their agents, the law set a two-year limitation period. This time limit does not apply to claims for damages against other persons.¹⁵

The fund was granted a right of reimbursement by law against third parties if it provided members with aid that someone else would have been obliged to provide. The claim for compensation could therefore be brought by the fund and not by the insured person under private law.¹⁶

In the same way, the Fund could claim damages from employers if the accident was caused intentionally by the employer or his agent, or if the accident occurred because *"the employer or his agent failed to take the precautions ordered by the law or to provide the safety equipment ordered by the law"*. If the agent committed such an omission in the course of his normal work against the employer's instructions, the liability for damages is borne solely by the agent.¹⁷ The same rule applied to the recovery of claims as for sickness benefits, i.e. two years for the claims to be time-barred.

The first accident insurance law therefore already gave the insurance fund a right of recourse but made a distinction in limiting the compensation according to whether the employer was at fault for the illness or accident, whether intentional or negligent.

In the years following the entry into force of the Act, the legislation has demonstrated the usefulness and necessity of efforts to amend the previous Act. The law has been described by experts as 'modern' and 'bold', and for a long time it did not require any particular amendment.¹⁸ The greatest achievement of the law was the compulsory provision of accident insurance for workers. The introduction of accident insurance improved the working conditions of workers, as the cost of accident insurance was borne entirely by the employer, forcing the introduction of accident prevention and precautionary rules.¹⁹ The First World War, the Soviet Republic and the post-war financial and economic crisis also brought changes to social insurance, with a significant number of amendments to the law. The complexity of the legislation was shown by the fact that successive measures were in force side by side, without repealing the previous body of rules, and possibly provisions affecting the same subdivision. It was therefore desirable to create and enact a single, comprehensive sickness and accident insurance law.

¹³ Act No 1907:XIX. tv. § 3, § 8

¹⁴ Explanatory memorandum to the bill on sickness and accident insurance for industrial, factory and commercial workers. House of Representatives Papers 1906-11, Vol. IX, Annex to Papers No. 186. 236

¹⁵ Explanatory memorandum to the bill on sickness and accident insurance for industrial, factory and commercial workers. House of Representatives Papers 1906-11, Vol. IX, Annex to Papers No. 186

¹⁶ Act No. 1907:XIX., § 68

¹⁷ Act No. 1907:XIX., § 81

¹⁸ BIKKAL Dénes: *Betegségbiztosítás Magyarországon*. Wodianer nyomda, Budapest, 1932. 8

¹⁹ op. cit. LACZKÓ 84

1.2. The Second Accident Insurance (Third Sickness Insurance) Act

Article XXI of Law 1927 on sickness and compulsory accident insurance entered into force on 1 January 1928, and consisted of 4 parts: sickness insurance, accident insurance, organisational system, state supervision, mixed, penal and transitional provisions. The law continued to centralise the funds, and the National Workers' Insurance Fund and its local from 1 October 1928²⁰, by the National Social Insurance Institute. In addition to the OTI, there were also funds by occupation,²¹ there were 8 types of funds when the law came into force. This law introduced a significant change in the field of accident insurance. The previous legislation only allowed compensation in the event of an industrial accident, where the damage was caused by a sudden event. The new legislation allows the cause of incapacity to work to be of longer duration, but in any case it must be a work-related illness. Care must be taken in this respect and disability insurance must be treated separately when it is intended to compensate the insured for damage caused by "loss of earning capacity resulting from normal wear and tear of physical strength, from a naturally weakened body or from a loss of earning capacity due to advanced age"²². The OTI has used its statutory mandate to issue the General Accident Prevention and Health Protection Occupational Health and Safety Ordinance (ABEO), which regulates the conditions for safe and healthy working conditions. This meant that accident insurance benefits were established and paid and accident prevention activities were carried out under one organisation.²³

Chapter XIV of the Act contains, among the procedural rules, provisions on reimbursement for both sickness and accident benefits. Responsibility rested on the employer on the one hand and on the trustee on the other, with different rules.

The employer is liable to pay compensation if the employer or the person on whose behalf he is acting has failed to take the health protection precautionary measures or precautionary measures ordered by the authority. The obligation to pay compensation included the payment of the costs of assistance and proceedings arising from the illness caused by the omission, on the one hand, and the costs of assistance, compensation and proceedings arising from the accident or occupational disease caused by the omission, on the other.²⁴

Compared to the previous law, the new institution is the joint and several liability of the trustee in the event that the trustee has failed to take health protection precautions or precautionary measures against the employer's instructions or if the insured person's illness was caused by the trustee's intentional act. The statute of limitations for compensation claims was reduced from 2 years to 1 year, the reason for which, according to the Minister's proposal, is that the institution has this period of time to assert a claim for compensation and did not consider the previous legislation, which left the employer in uncertainty for too long as to their liability for compensation, to be adequate.²⁵

The most problematic issue in the context of the application of the law by the judiciary was - as it is today - the diligence of the employer in implementing the precautionary measures, and whether the employer complied with the precautionary measures taken by the institution. An analysis of the cases shows that the courts have been consistent in not ordering the employer to pay compensation in cases where the employee caused the injury by ignoring the measures

²⁰ It was changed by Article 101 of Act XL of 1928 on compulsory insurance in the event of old age, invalidity, widowhood and orphanhood

²¹ Because of the fragmentation of sickness funds - about 50 institutions - it was possible that in a family with a railway worker, a factory worker or a postman, in the event of an epidemic affecting all family members, the family received three doctors from three different funds. Op.cit. HAHN 1960, 130-132

²² SZABÓ Miklós – VINCZE Gyula: *Betegségi és baleseti biztosítás kézikönyve*. Első rész. Budapest, 1933. 9.

²³ ROSNER Vilmos: *A baleseti ellátások új rendszere 1999. január 1 napjától*. Kézirat. 2.

²⁴ §§ 168-169 of Act XXI of 1927

²⁵ SZABÓ Miklós – VINCZE Gyula: *Betegségi és baleseti biztosítás kézikönyve*. Második rész. Budapest, 1934. 644-645.

taken to ensure his physical safety. If the employer did not introduce the precautions or did not monitor compliance with them by the workers, they could not be exempted from liability for damages.²⁶

Chapter XVII of the Act regulated - also as a new institution - the right of the Fund to claim compensation from so-called third parties under the mixed provisions. *"If the insured person or a member of his family is entitled to compensation from another person on account of sickness, this claim is transferred to the institution up to the amount of the benefits paid. The institution shall also be subrogated to the amount of the accident compensation to which the insured person or a member of his family is entitled against another person by reason of the accident or occupational diseases"*²⁷

Third parties were also liable to pay compensation under private law, i.e. the insured person or a member of his family could claim compensation from the third party who caused the damage, in accordance with the rules of civil law, for any damage exceeding the compensation received from the institution. The Accident Insurance Act provided for a statutory assignment to the institution of sickness benefits or compensation paid to the worker. In the case of a statutory assignment, the rules on private law assignment did not apply, i.e. the institution could claim the compensation to which it was entitled by operation of law even if the injured party and the third party who had caused the damage had concluded an agreement.²⁸

1.3 Regulation after the Second World War

Act XXI of 1927 on sickness and compulsory accident insurance was in force until 31 December 1955, when the new Soviet-style Decree 39 of 1955 on sickness insurance for workers came into force. The rules for the implementation of the decree and the provisions on reimbursement were contained in MT Decree No 71/1955 (31.12.1955).

The rules on the employer's liability to pay compensation were essentially the same as those in the 1927 Act, maintaining the joint and several liability of the employer's agent.²⁹

In the case of damage caused by third parties, the decree maintained the previous regulation, i.e. it granted a statutory concession to the insurance institution to the extent of the payment of the costs of the services: *"If the damage caused by illness or accident is compensated to the insured or a member of his family by another person, the claim for compensation shall be transferred to the insurance body to the extent of the insurance service provided."*³⁰

A major change was the amendment which came into force on 1 July 1966, which reorganised the compensation of these third parties and abolished the statutory concession. If the insured person's incapacity for work or death was caused by a third party, the social insurer is obliged to reimburse the insured person for the services provided and the costs of the proceedings. The liability of the third party is based on civil law and is governed by the rules of non-contractual tort, to the extent that liability can be established.

The regulation of the other branch of social security, pension insurance, was manifested at virtually the same time, but in a different piece of legislation, and the accident insurance sector, as a hitherto separate institutional system, was assigned to these two pieces of legislation.

The implementing Decree of Decree No. 40 of 1958 on the Social Security Pension of Workers (Government Decree No. 67/1958 (XII.24.)) contained the same provisions on the right of the social security body to claim reimbursement, with the exception that the obligation to reimburse the amount of the pension benefit was limited to the amount of the pension.³¹

²⁶op. cit. SZABÓ - VINCZE (1934): 647-650.

²⁷ Act of XXI: 1927. § 201

²⁸ op. cit. SZABÓ - VINCZE (1934): 729-733

²⁹ 71/1955 (XII.31.) MT r. § 98

³⁰ 71/1955 (XII.31.) MT r. § 74 (1) para.

³¹ Government Decree No. 67/1958 (XII.24.) §§ 94-95.

The separation of social security legislation by sector and by pension scheme, the very large number of implementing rules, the amendments and additions that have become necessary over time have made the social security legislation extremely voluminous and almost unclear, with some 5 000 (!) pieces of legislation in use. Such a large body of legislation made it difficult even for professionals to find their way around, and uniform implementation was not always unhindered. A comprehensive reorganisation of social security based on uniform principles became necessary, and social security was re-regulated in a single structure, including sickness insurance and pension insurance, in Act II of 1975 .

The provisions on compensation have been reorganised by this Act, and the two categories of persons liable to compensation have been included in the same way as in the previous legislation.

It is proposed to maintain the primary objective of reimbursement, namely prevention, since the protection of the life, health and physical integrity of workers continues to justify the promotion of the maintenance of accident prevention and health protection precautions and precautionary measures, including through social security liability rules.

The employer's obligation to pay compensation applied in cases where the accident at work was the result of a breach of the mandatory safety rules or was caused intentionally by the employer or his employee. In the light of practical experience, the law has removed the provision which provided for joint and several liability between the employer's agent and the person who caused the accident. The reasoning behind the legislation is that it is more appropriate for the social security body to continue to claim compensation only from the employer in such cases, while the liability of the person who caused the accident or the person who is responsible for it is governed by the rules on employment law or other liability rules.³²

It provided for compensation to third parties where the sickness, incapacity for work, loss of working capacity or death of the beneficiary is not caused by the employer but by another person, and the social security benefits provided in this connection must be reimbursed in proportion to the liability of the employer. Liability will be determined in accordance with the civil law rules, as was the case previously, on the basis of compensation for damage caused outside the contract.

2. Liability of the tortfeasor under the social security rules in force

The restructuring of the social security system has been achieved through the laws that came into force on 1 January 1998, transforming an outdated and in many respects unfair institutional network.³³

The four new laws that came into force on 1 January 1998 still do not include the separation of the three social security branches, which means that the regulation of independent accident insurance - although the need for this was raised in several forums - was not included in this major social security reform.

Accident insurance benefits are part of sickness and accident insurance, and the system has undergone significant changes in the last few years. However, the present study does not analyse these reforms, but only some of the liability issues.

2.1. Employer's obligation to pay compensation

The rules currently in force for the right to compensation are contained in the Ebtv. and the

³² Explanation of the Act 1975:II.

³³ In its Decision 26/1993 (IV. 29) AB, the Constitutional Court explained the necessity of restructuring the social security system

Tnytv., along essentially similar principles.

According to these two pieces of legislation, the employer is obliged to reimburse health insurance benefits and accidental survivors' pensions for accidents or occupational diseases, if the accident or disease is the result of his or her agent's failure to comply with his or her obligations under the mandatory health and safety at work rules, or if he or she or his or her employee (member of staff) intentionally caused the accident.³⁴

The employer's liability can be based on two different legal situations.

On the one hand, there is a so-called objective liability in the event that he or his agent has breached an obligation relating to occupational safety.³⁵ In pursuing a claim for compensation, the social security body - currently a government agency - must prove which health and safety rule the employer - or his agent - has broken and whether this breach is causally linked to the industrial accident. There are different views, according to which this liability is not purely objective, since it is necessary to prove that he or his agent has committed an OHS-related breach, compliance with which would have prevented the accident/illness/.³⁶ There is no partial exemption from the obligation to pay compensation: if the elements of compensation are present, the obligation to pay compensation is complete, but if an element is missing, the employer is fully exempted from this strict liability. The employer cannot be exempted from the obligation to pay compensation even if the employee's negligence could be established, the employer must always pay the full accident benefits if he or his agent is found to have committed any minor breach of the rules of safety and health in connection with the accident. On the other hand, the employer or his agent is also liable to pay the costs of benefits in the case of intentional conduct, in which case it is not a breach of the health and safety at work rules that needs to be proved, but intentionality.

2.2. *Third party liability for compensation*

Both pieces of legislation regulate in the same way the liability of a third party other than the employer for the illness, incapacity, disability or death of someone, not necessarily an insured worker. In such cases, whoever is liable is liable to pay for the health care or retirement benefits provided as a result. The obligation to pay compensation shall apply to the extent that liability can be established.³⁷

The rules of the Civil Code Act on liability for non-contractual damages shall apply *mutatis mutandis* to the determination of liability, except that liability shall also apply if the beneficiary has not suffered any damage.

3. Summary

The obligation of the employer and the third party to pay compensation has undergone substantial changes over the last 140 years as social law has developed, and this process is still continuing today. With the entry into force of the new Civil Code, the obligation to compensate third parties is expected to be reduced, thus reducing the preventive objective mentioned in the introduction. It should be considered that the system of rules designed to prevent these accidents and injuries should be maintained by amending the rules on compensation under social security rules.

In addition - although not strictly related to the subject - we note that from a preventive point

³⁴ § 67 of Act LXXXIII of 1997 on Compulsory Health Insurance (Ebtv.); § 87 (1) of Act LXXXI of 1997 on Social Insurance Pension Benefits (Tnytv.).

³⁵ Op. cit. MÁDI 71

³⁶ GECSE István: Felelősségi szabályok, jogorvoslat. in: *Szociális jog.* (ed.: TÓTH Hilda) Bíbor Kiadó, Miskolc, 2013. 200-201

³⁷ Ebtv. § 68 (1) para; Tnytv. § 88 (1) para

of view, it would be worth considering adopting the solution from the legislation of Western European countries, whereby the occupational accident insurance contribution is borne only by the employer, the rate of which varies "ex lege" for a specified period, upwards or downwards, depending on the number of accidents at work and the resulting liability to pay compensation and/or annuities, which the accident insurer is responsible for.³⁸

An important preventive tool for the avoidance and prevention of accidents is the training and employment of occupational safety and health specialists, which is also not regulated in the Hungarian legal system. The effectiveness of the occupational health service is also questionable, as regular medical examinations of workers' fitness for work are often not carried out. The system suffers from problems mainly due to the lack of an independent accident insurance branch, and comprehensive, well thought-out regulation would be highly justified in order to prevent and avoid accidents at work.³⁹

References

References

1. BIKKAL Dénes: *Betegségbiztosítás Magyarországon*. Wodianer nyomda, Budapest, 1932.
2. CSABA Iván: Magánbiztosítás és társadalombiztosítás. *Esély*. 1990/6. 21-37
3. Michael G. FAURE: Compensation for occupational diseases and the importance of prevention: a law and economics perspective. *European Journal of Social Security* 2007 (2). 127-168
4. GECSE Istvánné: Felelősségi szabályok, jogorvoslat. in: *Szociális jog*. (ed.: TÓTH Hilda) Bíbor Kiadó, Miskolc, 2013. 200-210
5. HAHN Géza: *A magyar egészségügy története*. Medicina Könyvkiadó, 1960, Budapest.
6. JAKAB Nóra: *Munkavédelem – különös tekintettel a felelősségi kérdésekre*. Bíbor Kiadó, Miskolc, 2016.;
7. KÁLMÁN Mihály: *A magyar társadalombiztosítás története*. Budapest, 1928.
8. KUN Attila: A munkahelyi egészségkárosodások megtérítése a magyar munkajogban – felelősségi szabályok és kompenzáció. *Magyar Munkajog* 2014/1. 91-119
9. LACZKÓ István: *A magyar munkás-és társadalombiztosítás története*. Táncsics Könyvkiadó. Budapest, 1968
10. MÁDI Sarolta: A társadalombiztosítási szerv megtérítési igénye, mint az üzemi balesetek és a foglalkozási megbetegedések prevenciójának egyik eszköze. *Miskolci Jogi Szemle* 2013/1. 68-88.;
11. MÁDI Sarolta: *A munkaegészségügy és munkavédelem jogintézményei működésének elméleti és gyakorlati kérdései különös tekintettel a munkáltató felelősségére*. PhD work . Debrecen, 2016.
12. MÉLYPATAKI Gábor: A munkavédelmi hatóság bírságolási gyakorlata hulladékkal/veszélyes hulladékkal foglalkozó munkáltatók vonatkozásában. in: XII. *RODOSZ Konferenciakötet: Társadalomtudományok*. Editura Marineasa, 2011. 129-136
13. PRUGBERGER Tamás – PONGRÁCZ Aladár: *Magyar és európai összehasonlító társadalombiztosítási jog*. Bíbor Kiadó, Miskolc, 2001.
14. ROSNER Vilmos: *A baleseti ellátások új rendszere 1999. január 1 napjától*. Kézirat. 2.

³⁸ PRUGBERGER Tamás – PONGRÁCZ Aladár: *Magyar és európai összehasonlító társadalombiztosítási jog*. Bíbor Kiadó, Miskolc, 2001. 61-73.,

³⁹See MÁDI Sarolta: *A munkaegészségügy és munkavédelem jogintézményei működésének elméleti és gyakorlati kérdései különös tekintettel a munkáltató felelősségére*. PhD work . Debrecen, 2016. 288-294

15. SZABÓ Miklós – VINCZE Gyula: *Betegségi és baleseti biztosítás kézikönyve*. Első rész. Budapest, 1933.
16. SZABÓ Miklós – VINCZE Gyula: *Betegségi és baleseti biztosítás kézikönyve*. Második rész. Budapest, 1934.

VARGA ZOLTÁN*: HUNGARIAN PENSION REGULATIONS UNTIL THE PENSION REFORM FROM FINANCIAL POINT OF VIEW

A MAGYAR NYUGDÍJSZABÁLYOZÁS A NYUGDÍJREFORMIG PÉNZÜGYI SZEMPONTBÓL

The aim of the present study is to present an outline of the history and development trends of Hungarian pension system in the 20th century. The description and processing of all the legal provisions leading to the development of pension insurance may be limited, so I had to select the material of the set of rules collected and awaiting evaluation. This selection is arbitrary, but I hope that it adequately serves the set goal, to outline the historical framework of the analyzed institutional system.

Keywords: *pension, Hungarian pension system, pension institutions*

Jelen tanulmány célja, hogy felvázolja a magyar nyugdíjrendszer 20. századi történetét és fejlődési tendenciáit. A nyugdíjbiztosítás fejlődéséhez vezető valamennyi jogszabályi rendelkezés ismertetése és feldolgozása korlátozott lehet, ezért az összegyűjtött és értékelésre váró szabálygyűjtemény anyagából kellett válogatnom. Ez a válogatás önkényes, de remélem, hogy megfelelően szolgálja a kitűzött célt, az elemzett intézményrendszer történeti kereteinek felvázolását.

Kulcsszavak: *nyugdíj, Magyar nyugdíjrendszer, nyugdíjintézmények*

Introduction

We can find the footsteps of social insurance even before the introduction of obligatory sickness insurance in Hungary. The early background was developed in the spirit of self-help and taking common risk in the 13th–14th centuries. The increasing danger derived from working conditions and the solidarity made miners form associations. Also, industrial workers established voluntary mutual benefit societies based on the principle of collective support.

The Hungarian pension system has a history of nearly a century. In chronological order Hungary is the third state in Europe where the insurance obligatory in case of sickness was enacted by law on 1 April 1892. Sick-relief funds provided healthcare services, medicines, medical aids, sick pay, maternity benefit and funeral allowance. The year of 1907 was the next milestone in the development when employers' liability insurance for industrial and commercial workers was introduced. The Act on sickness and employers' liability insurance enforced in 1928 regulated the services provided by OTI (National Social Insurance Institute) for decades. Until 1928 there wasn't compulsory pension system in Hungary, but several acts dealt with this question. The first step was the pension system of the mineworkers in 1925. The Act XL. of 1928. established the old-age pension system of industrial workers. Insurance became available for a number of occupations. The policy – holders were entitled to obtain old-age pension after paying a contribution for 400 weeks and the age of 65. The Act XXIII. of 1934 dealt with the

*** DR. VARGA ZOLTÁN**

PhD associate professors, vice dean for international and research matters
University of Miskolc, Faculty of Law
Department for Financial Law,
3515 Miskolc - Egyetemváros,
zoltan.varga@uni-miskolc.hu
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4857-4439>

pension system of the lawyers, and the Act XXXVI. of 1936. regulated the agricultural social insurance.

Similarly to many developed countries, after- and a consequence of - World War II the previous fully-funded system was converted into a pay-as-you-go system, which allowed for its standardization, and by 1975 it gradually grew to cover all persons who had income from work.

The aim of the pension-law of 1975 was to synthesize the individual systems and create an uniform pension-act. Its goal was to standardize the different ways of employment, the different insurance rules and the different insurance branches and collect all relating laws in one single act. By the turn of the 1980's and 1990's its problems became obvious, which was aggravated by the economic crisis that accompanied the change of the political regime (the country lost one-fifth of its gross national product in a short time), the unemployment that followed in its wake from which nearly complete generations ran away into early retirement while the number of contribution payers declined steeply. In the absence of an appropriate social net the pension system was forced to perform social tasks in the first half of the 1990's. The gradual reforms launched at the beginning of the 1990s served to ensure financial equilibrium, and on the other hand, were aimed at reducing the weight of the social-redistribution elements.

During the change of regime the re-regulation of the social security system took place. From 1989 its financing was separated from the state budget and the Social Security Fund was established. In 1992 two separate branches of the social insurance were separated and financed individually; these are the Superannuating Insurance Fund and the Healthcare Insurance Fund. The situation of the pension system became crucial by the mid-90. As result of this disbursement of the supply became critical too. During the preparation two important notions were formulated: the common concept of the Ministry of Finance and the Ministry of Welfare and the idea of the Superannuating Insurance Municipality

In 1998 the pension system was changed into what is called a system of mixed funding; in addition to the pay-as-you-go social insurance pillar and a fully-funded second pillar appeared.

1. Hungarian pension system in the early XX.th century

For more than 90 years, the old-age and other former branches of health insurance have been linked in such a way that, although they were subject to separate legislation, the administrative tasks were carried out by the same organization. Thus, there was no need for a new headquarters, a more serious extra material expense; employers had to report on a single form, pooling contributions, and imposing them at the same time (the separation took place retrospectively). With all this, a significant amount of money could be saved. The institutions of the pension system operated on a local government basis, their general assembly, board of directors and committees consisted of 50-50 percent of the delegates of employers and employees. In the event of a tie, the President representing the Government shall decide. It was supervised by the Minister of the Interior. The insurance of workers was carried out by the National Social Insurance Institution (OTI) (mining pension insurance was one of the tasks assigned by law), and that of private employees was carried out by the Private Employees Insurance Institute (MABI).

OTI became the largest insurance company in Hungary, with about 250,000 employers. The number of members in health insurance is more than 900 thousand, old age, etc. and in insurance there were nearly 650 thousand people. Although its assets approached 240 million

pengő¹ in 1940, its financial situation could be said to be difficult: about 10 percent of the contributions levied were regularly underpaid, and its administrative costs were also the highest due to the large number of employers.² Mining pension insurance is also the most problematic branch internationally due to its high insurance risk. In other countries, state support was higher in this area and miners' contributions were more favourable. The number of MABI members in health insurance is 117 thousand, in old age, etc. and in insurance there were about 111 thousand people. His fortune was 112 million pengő in 1940, the discipline of paying contributions was better developed here, and the ratio of administrative expenses was also more favourable.

The relationship with corporate pension funds had to be settled (its members could only be private employees with regular income). The condition for their recognition was that the Minister of Welfare and Labor approved their statutes and supervised their operation. Their contributions were not regulated by law, but the employer had to pay at least as much as the members paid. And the amount of the pension is at least the same as in the mandatory scheme. Participation was not subject to an income limit, but the upper limit for pension determination was 12,000 pengő earnings per year. These funds promised better services with slightly higher contributions, but their waiting time was longer (10 years), their revenues were also increased by the corporate grant, and they did not spend on health care. However, they were not covered by a State guarantee. In 1939, there were 88 recognized corporate pension funds, of which 33 were financial institutions and had 17.5 thousand members. Their wealth is more than 250 million pengős.

Finally, civil servants who have been paid for at least 6 months in the event of illness and have received a pension from their employer were not covered by social security. Their retirement benefits are covered by the 1913 LXV. established by law. Their benefits were also reflected in the possibility of establishment, but mainly in the terms and amount of annuities: they could retire earlier, receive 40 percent of their earnings after 10 years, and reach 100 percent after 40 years. Its funding was essentially pay-as-you-go, but benefits were paid from the budget, with no contribution from the "employer". Employees paid 1 per cent and later 1.5 per cent sickness contributions, civil servants' pension contributions 2 per cent, and non-commissioned officers and servants 1 per cent.³

OTI managed its affairs partly on a municipal basis and partly within its administration. The most important feature of the formation of local government bodies was the equality of the number of employees subject to insurance and employers (parity representation).

The bodies of the OTI municipality were of two types: central and local. The most important of the central government bodies was the General Assembly, which met once a year. The General Assembly was responsible for the drafting and amendment of national and already important decisions, such as the establishment of the institutional statute, the sickness benefit scheme, the accident insurance hazard table and the health and medical procedure for old age, invalidity, widowhood and orphanage insurance. The general meeting established, among other things, the budget and decided on the final accounts.

The General Assembly elected a 40-member board of directors from among its members, which was a more frequent (usually once a month) meeting, a more mobile central government body. It was responsible for a number of matters specified in the law and the articles of association, such as the issuance of health and accident precautionary regulations and the ordering of such precautions, the conclusion of contracts to cover higher needs, and, in general,

¹ The pengő is a former Hungarian currency. It was introduced on January 1, 1927 instead of the Hungarian crown, and was legal tender for about twenty years, until July 31, 1946.

² Szabó Sándorné Csemniczki Katalin: Nyugdíjrendszerünk 1929-től 1997-ig (Our pension system 1929-1997) in: Augusztinovics Mária (szerk.) Körkép reform után. Közgazdasági Szemle Alapítvány, (*Panorama after reform. Economic Review Foundation*) Budapest 2000. 32.)

³ Szabó Sándorné Csemniczki Katalin: op. cit.,33.

all municipal matters which were not referred to the competence of another municipal body by law or the statutes.

The Board of Directors also prepared matters falling within the competence of the General Meeting and, in urgent cases, instead of the General Meeting, it could also decide with its subsequent approval on matters referred to the competence of the General Meeting by law.

The Board of Directors elected a 10-member presidency from among its members. It was also responsible for supervising the administration of the Institute, preparing matters falling within the competence of the Management Board and, in cases of urgency, managing matters falling within the competence of the Management Board, subject to the subsequent approval of the Management Board. Disciplinary proceedings against OTI's appointed staff were also the responsibility of the Presidency. The presidency met once a week.

The 6, 8 and 12-member compensation committees were elected from among the members of the General Assembly. They were responsible for deciding on major accident compensation claims, namely annuities, severance pay and more expensive medical aids. There were five indemnity committees in the general business of accident insurance and one in the mining business of this insurance, for a total of six. Compensation committees related to the general business were formed in professional groups in accordance with the provisions of the Articles of Association. This allowed these committees to decide with the utmost professionalism and thoroughness on accidents and occupational diseases in the industrial plants included in each group.

The 12-member annuity committee elected by the General Meeting from among its members was responsible for deciding on annuity and severance claims arising under old-age, invalidity, widowhood and orphanage insurance.

The 8-member committee controlling the funds was also elected by the general meeting from among its own members. This committee checked whether the use and disposal of the old-age, invalidity, widow's and orphan's insurance contribution reserve fund and the health and medical procedure fund had been carried out in accordance with the relevant decisions.

The members of the General Assembly with a mining interest elected the Mining Wage Insurance Committee from among themselves, which manages the municipal affairs of this insurance branch, except for matters that fell within the competence of the Mining Wage Determination Committee, whose members are also members of the General Assembly. The latter committee was responsible for deciding on pension claims under mining pension insurance.

Local government bodies: the members of the district boards and the boards of the corporate fund were elected by the members of the institutes belonging to the respective fund at the same time as the (national) election. The Budapest district board consisted of 60 members, the other district boards of 30-30 members and the smaller boards of 20-20 members. In addition to overseeing the administration of the local body in question, the powers of the councils extended to matters listed by law.⁴

The manner of management, deliberation and decision-making of both the General Assembly and other local government bodies was defined in detail in the Statutes of the Institute.

⁴ Lengyel Ervin (OTI vezérigazgató): Az Országos Társadalombiztosító Intézet szervezete és működése, In: A mai magyar szociálpolitika (Az 1939. Évi Közigazgatási Továbbképző Tanfolyam előadásai), Szerk.: Martonffy Károly, Budapest, 1939.,319.

(Ervin Lengyel (CEO of OTI): *Organization and operation of the National Social Security Institute*, In: *Today's Hungarian social policy (Lectures of the 1939 Public Administration Continuing Education Course)*, Ed. Károly Martonffy, Budapest, 1939., 319.)

The municipality of OTI was headed by a president, who was replaced by one of the vice-presidents in the order he or she established. Both the President and the two Vice-Presidents are appointed by the Head of State on a proposal from the Ministry. Neither the President nor the Vice-Presidents could be members of the Institute, either as employers or as insured.

The president was the president of all the central bodies of the municipality and these municipal bodies could only make valid decisions under the chairmanship of the president or his deputy. The chairman or his deputy may file a complaint against the decisions of the local government bodies with the Minister of the Interior within three days of the decision being made, and may suspend the implementation of the decisions challenged with the submission until the action of the minister. There was no place to make a case in cases that fell on the path of social security litigation. In such cases, the chairman or his deputy may appeal to the court within 15 days of the decision being made.

The chairman of the district committee was the managing director of the respective district fund, so he was an institute official, and the chairman of the Budapest district committee was the CEO. The chairman of the corporate fund board was the employer or his agent who maintained that corporate fund.

The chairman of the board could also file an appeal against the decisions of the board, but he could not appeal to the Minister of the Interior, but to the board of the Institute, and in a case belonging to a social security court to the competent court. The administration of OTI and the clinics, caregivers, hospitals, medical institutions, resorts, spas and other establishments maintained by OTI - with the exception of the administration of corporate funds, which was provided by the employers maintaining the funds at their own expense - was appointed or hired by law.⁵

The Chief Executive Officer exercised senior supervision over the administration of local bodies and institutions, he was able to conduct administrative investigations through himself or an authorized official, and he was able to issue administrative instructions to them. The CEO established the case management of the central service of the Institute, he organized the so-called main and case departments, he appointed their heads and he assigned the staff assigned to the central service to each department. General office and discipline were also the responsibility of the CEO.

The officials of the institute are in the state system IV-XI. were classified into pay classes. Among them, VII. and those in lower grades, as well as managers and non-commissioned officers, were appointed by the Minister of the Interior, and those in grades higher than VII were appointed by the Head of State on the proposal of the Minister of the Interior. Awards, auxiliary servants, monthly staff and similar temporary staff were recruited by the CEO.

OTI employees were civil servants. Legislation on their qualifications, rights, benefits, and duties applied to civil servants and other employees. The salaries of the employees were borne by OTI, as were the pension burdens

OTI's municipal and administrative activities were supervised by the Minister of the Interior. The Minister of the Interior was able to inspect OTI 's affairs and assets on the spot with his own media, and generally supervised that the Institute complied with the law, the statutes and other regulations, fulfilled its legal obligations, acted with due diligence and used its revenues. Prior to ministerial approval, municipal decisions for which such approval was required could not be enforced. An interested party and a member of the relevant municipal body could lodge a complaint with the Minister of the Interior within fifteen days against a decision of the local government of the Institute which did not fall within the scope of social security litigation.

⁵ Lengyel Ervin: op. cit., 320.

The Minister may annul the decision, with or without a complaint, ex officio, if it was contrary to the law, decree, statutes, and regulations of the municipality, the public interest or an important interest of the Institute. If the local government refused to take a regular new decision or repeatedly made an inappropriate decision, the Minister of the Interior could, if necessary, take action until the appropriate decision of the local government body. The Ministry could suspend the operation of the local government bodies that had operated illegally and dissolve these bodies, if their lawful operation could not be ensured otherwise.

OTI's operations covered the entire country. Sickness insurance was provided by OTI to all insured persons and their employers who were not affiliated to a separate sickness insurance institution in this respect. Old-age, invalidity, widowhood and orphanage insurance was provided by OTI to all employees who were not members of MABI in this respect. However, as MABI did not have a local organization beyond its area of competence for sickness insurance, the local tasks of old-age, invalidity, widowhood and orphanage insurance in the countryside were provided by OTI's local bodies instead of MABI, in return for reimbursement of related administrative costs. With the exception of two state-owned plants (in Diósgyőr and Komló), mining pension insurance was provided for all mining pensions and was provided by OTI for its employer.

1925: XXXIV. issued on the basis of Article 4400/1926. N. M. M. and 1300/1929. Decrees No. N. M. M. organized the mine pension insurance as an independent branch of insurance, which was provided nationwide by OTI, so that with the exception of the co-funds of the treasury mines (Diósgyőr and Komló), the Institute performed the previous pension insurance tasks of the mining funds. With two exceptions, the miners' funds continued to operate only as sickness insurance institutions.

1.1. Compulsory insurance for old age, invalidity, widowhood and orphanage⁶

In the case of old age, invalidity, widowhood and orphanage, the same companies, establishments, offices and occupations were subject to insurance which were subject to sickness insurance.

The Home Secretary has been authorized to extend the statutory insurance obligation to other companies, plants, offices and occupations if they have not been subject to the prohibition listed in the Act.

However, it could not be extended to agriculture, forestry, animal husbandry, fishing, horticulture and viticulture, silkworm distribution and apiculture, as this was excluded by Section 2 of the Act.

The law defined the concept of wages. Cash from wages and salaries, all remuneration in kind and income from services provided to third parties. Childcare allowance and overtime paid not regularly were not included in the insured's salary.

The equivalence of services provided in kind was determined by OTI on a district and quarterly basis. If the insured paid for services received in kind, the amount paid by the insured had to be deducted from the equivalent. The old-age, invalidity, widows 'and orphans' insurance obligation applied to officials, foremen, commercial assistants, musicians and similar employees, usually on a monthly or annual basis, only if their remuneration was 500 pengő per month and 6,000 pengő per year did not exceed.

The costs of old-age, invalidity, widowhood and orphanage insurance were covered by the contribution payable for each insured person. The Minister of the Interior was required to review every 5 years after 1 January 1929 whether the amount of contributions paid was

⁶ Act XL. of 1928

sufficient to cover the services. By law, contributions had to be paid on the basis of actual remuneration or daily wage classes. In practice, the system of daily wage classes prevailed.

The contribution charged could not exceed 4% of the actual remuneration. If the daily wage grading system was applied, the contributions could be up to 3.5% of the average daily wage. Old age, disability, etc. had to be paid at the same time and in the same amount as the insurance premium for his case. The law obliged those employers whose companies and plants did not implement health protection regulations and precautionary measures to pay additional contributions.

According to the law, the retirement age was 65 for both men and women. According to the law, those who are unable to earn one-third of the average remuneration of healthy workers with similar qualifications and practical skills through work commensurate with their mental capacity and physical strength due to deterioration in their health or physical impairment. That was the general rule. The percentage of incapacity for work required to be entitled to an invalidity allowance was regulated differently by law in certain categories, for example, in the case of newspaper writers, the invalidity was set at 50% of the loss of earnings.

The law set the waiting / expectation / time, ie the insurance period required to be entitled to the benefit, at 400 contribution weeks for old-age benefits and 200 contribution weeks for invalidity, widow's and orphan's benefits.

The waiting period also included the full weeks during which the insured was unable to earn due to illness and was unable to continue his or her occupation.

Under that provision, a maximum of 100 weeks could be taken into account for the purpose of determining old-age, widow's and orphan's benefits and a maximum of 50 weeks for determining invalidity benefits.

If the Insured intentionally caused his illness or delayed his recovery, there was no place for set-off. Military service, whether spent by the insured in peace or war, also had to be taken into account in the expectation.

The rules on the integrity of the expectation and the loss of the expectation have been amended several times. It usually took 13 weeks of insurance per year for the integrity of the expectation

An insured person who had reached the age of 65 and obtained the required waiting period was entitled to an old-age benefit, and his or her expectations were intact. If the worker had reached the age of 65 but did not yet have the required waiting period, his old-age benefit was payable only from the first day of the month in which he completed the required waiting period. The old-age or invalidity benefit consisted of the annuity trunk as well as an increasing annuity. If a person was entitled to more than one annuity at the same time under the provisions of the Act, his claim for a lower annuity had to cease to be paid if the annuitant was employed and remunerated for 30 days at a time or for more than 60 days intermittently.⁷

1.2. The lawyer's pension - the National Lawyer's Guard and Pension Institute⁸

Membership of the institute began with admission to the chamber and, in the case of first registration, with the day of taking the oath of attorney. All admissions had to be notified to the Institute by the Board of the Chamber. In the case of transfer to other chambers, the membership of the institute did not cease, because the lawyer of the lawyer requesting the

⁷ Dr. Laczkó István: A magyar munkás és társadalombiztosítás története, Táncsics Kiadó, Budapest, 1968. 151.p. (Dr. István Laczkó: *The History of the Hungarian Worker and Social Security*, Táncsics Publishing House, Budapest, 1968. 151..)

⁸ Act XXIII. 1934. about the National Lawyer's Guard and Pension Institute.

transfer did not cease to exist, but his legal activity continued in the territory of another chamber. This legal continuity existed only if the transfer or cancellation took place at the latest in the year following the cancellation. An entry made after this time was considered a completely new entry. The members were required to pay an annual contribution to the Institute, the amount of which was regulated by law until 31 December 1938, but from that time onwards its determination was transferred to the General Assembly of the Institute. If a member of the institute was registered in the territory of several chambers during one year, he was obliged to pay only one-time institute contributions.

The law regulated the waiting period, which was the period of time for which a member of the Institute had to be a member at any time in order for the member or his or her relatives to have the right to claim benefits.⁹

The Chamber could assume the Institute annuity instead of the insolvent member and pay it to the Institute if the proposal of the Board to that effect was supported by the General Assembly. The Board could make such a proposal only if the member in question had been a practicing lawyer for at least 10 years, was not subject to disciplinary punishment, or was in a position of no fault of his own to meet his payment obligation, and there were special reasons.

In the event of non-performance by the Chamber, the member shall not be exempt from the consequences of failure to pay. A new concept in the law was the suspension of the right to membership (pension claim). The person who remained in arrears with only a small part of the contribution levied within one year of the due date began to suspend his pension claim on the day following the one-year deadline.

The legal status of the suspension could be lifted, in such a way that the member pays all his contribution debts with interest and costs during the period of the suspension. In such a case, his rights were fully revived.¹⁰

The Institute was under the supervision of the Minister of Justice, so it had the right to review the internal case management, the annual accounts, and in case of complaints it could invite the Institute to make a statement. The Institute could only be abolished by law. The winding-up law should have provided for the insurance of the needs of those already receiving benefits and the translation of the remaining property.¹¹

This profession-specific benefit had a very advanced set of rules in its day and could potentially serve as an example of a form of voluntary insurance that is still available today.

1.3. Agricultural social security¹²

The first step in the development of agricultural social security was the introduction of pension insurance for farm officers. The Pension Insurance Act for Farm Officers is more modern and transparent than Act XL. of 1928. law.

The insurance regulated by the said law was provided by the National Economic Worker and Maid Fund. The name of the organization was changed by this law to the National Agricultural Insurance Institute (OMBI). Farm officers were provided for old age, disability and death. However, those who had reached the age of 60 by the date the law came into force were not covered by the law. For the future, the pension agreement between the landlord and the employer has been terminated. The employer was required by law to notify his landlord

⁹ Dr. Büchler Dávid Dr. Szegő Ferenc: Az Ügyvéd” ügyvédgazdasági, társadalmi és jóléti közlöny Codex domesticus kiadványsorozatának 1. száma. Budapest, 1936. 27. p. (Dr. Dávid Büchler Dr. Ferenc Szegő: *The Lawyer, issue 1 of the Codex domesticus publication of the Journal of Economic, Social and Welfare. Budapest. 1936. 27.*)

¹⁰ Büchler – Szegő: op.cot. 33.

¹¹ Büchler – Szegő: op. cit. 75.

¹² Act XXXVI. 1936. about the agricultural social security.

within 15 days of entering the service. Changes in the remuneration of the landlord had to be communicated to the insurance company. Based on the remuneration, the landlords were classified into different insurance classes. Remuneration in kind had to be taken into account when classifying in the wage class.

Under the provision, the insurance premium had to be paid by the employers. However, the employer had the right to deduct half of the insurance premium charged to him on the basis of the insurance obligation from the remuneration of the landlord within 1 year from the due date of the insurance premium.¹³

The pension insurance of the farm officers was provided by the National Economic Worker and Maid Fund. The XL of 1928. Act the name of the organization was changed by this Act to the National Agricultural Insurance Institute (OMBI). Farm officers were provided for old age, disability and death. However, those who had reached the age of 60 by the date the law came into force were not covered by the law.

2. Retirement measures in the forties

The development of the institutional system of social security, and within it the provision of pensions, was influenced by the political will that developed after the Second World War. Damage to real estate during and after World War II as a result of non-performing loans and hyperinflation led to the bankruptcy of pension funds, so financial sustainability faltered. World War I also wreaked havoc in this area. According to the estimates of the Hungarian Economic Research Institute at that time, about 40 percent of the national wealth was destroyed. One-fifth of the reserve assets from pension contributions were in real estate (health care facilities, tenements), and one in ten was destroyed or damaged.

20-25 per cent of the reserve assets have been devalued in cash, the remaining 50-60 per cent of government, public and other loans can only be formally called reserves. Many new regulations, reorganizations, lost, confusing records increased tasks while there was little revenue. The number of insured persons (contributors) was reduced to one third, solvency was minimal and the amounts received were devalued by inflation. And the lowering of the age limit in 1944 increased the annuity burden. Hungarian social security, including pension insurance, had to be rebuilt from the ruins and placed on new foundations.

With regard to social security, on January 1, 1945, the Provisional Government provided that the function of the main supervisory authority was to be performed by the Ministry of Welfare.

It continued to operate as a public body, in the XXI. and XL of 1928. under which its members were employers and employees. The caretaker government did not change the system of social security, it recognized their self-government and organizational structure. OTI 's district councils were replaced by the establishment of 12 - member district committees, four of which were delegated by employers and eight by employees.

The decree 2300/1945. all social security institutions were granted full self-government, the Ministry of Welfare exercised only general farming, etc. its responsibility was the responsibility of the social security municipalities, while the implementation of laws and regulations governing social security, the provision and definition of services, the exercise of employers' rights vis-à-vis employees of social security institutions, the responsibility for administrative and financial management were the responsibility of social security municipalities. 75% of the municipalities were delegated by the employees and 25% by the employers, but in the case of the latter, the regulation listed political "punishment" as well as the representatives of the bankrupt companies as grounds for exclusion.

¹³ Dr. István Laczkó: op.cit. 151.

The decree 6180/1945. extended the scope of XXI of 1927. and XL of 1928. to agricultural workers, who subsequently received the same social protection and benefits as industrial workers. At the same time, it abolished the National Agricultural Insurance Institute, transferred its tasks and assets, rights and obligations to OTI, while the representatives of agricultural workers were represented in the district social security municipalities by a number equal to half the number of members.

In 1946, when the Forint was introduced, the conversion of pensions had to be solved, based on the ratio of the previous average earnings to the average pension.¹⁴

In 1946, OTI was entrusted with the task of providing assistance to economic pensioners (former landlords, administrators, etc.) who were left without benefits due to the land reform, but from 1 August 1947 only sickness, old age, invalidity, widowhood and orphanage were covered by insurance, who did not have a holding of more than 1 kh. With this, a significant mass of the peasantry was again excluded from the insurance system. An exception was the cooperative peasantry, for whom forms of social security remained in force.

On January 1, 1947, the government declared the transition from a expectation coverage system to a pay-as-you-go system. After the devastation of the war, there was no other choice, yet there was debate around him.

In 1948, the Central Pension Fund of State-Owned Enterprises was established to provide employee retirement benefits for state-owned companies. In the same year, the nationalization and liquidation of insurance companies outside OTI, the transfer of their assets to the management of OTI, and the merging of their institutional system into public health care began. The Insurance Institute for Private Employees, the Hungarian Maritime Sickness Insurance Institute (1948) and the National Pension Institute for Non-State Personnel, the National Civil Servants 'Assistance Fund, the Székesfőváros Employees' Assistance Fund, the Hungarian Tobacco Insurance Fund Sickness Insurance Institute and the National Miners' Fund.

¹⁵

The responsibilities of the dissolved insurance companies and funds were taken over by OTI, thus eliminating the differences in the level of health insurance benefits. With the merger, employees of state, legislative, city and municipal offices and institutions maintained by them, companies, employees of the national pension institution of non-state teaching staff, as well as widows and orphans of the former, as well as monthly salaried employees of state administration, public education and employment they received social security from OTI. Measures also included providing pastors and relatives of religious denominations.¹⁶

In September 1950, it was an institution performing social security tasks: in addition to OTI, it was MÁV's social security bodies, ONYI and the Association of Journalists' Sanatoriums. The first decisive step in 1951 was the complete centralization. This covered both the institutional system and funding. Even this year, the administration of social security came under the control of SZOT, and the responsibilities of OTI were taken over by SZTK.¹⁷ The organization and management of the social security system - the pension system in its entirety,

¹⁴ Pensions in real terms were much lower than in 1938, as was the level of real earnings. Immediately after the war, retirees received a uniform (minimum) amount. By 1947, the pensions of workers and employees had already been differentiated according to qualifications and positions (but not according to length of service.) The differences were small. The new pension system was not fully operational until 1952.

¹⁵ Governmental Decree 234/1950. (IX.13.).

¹⁶ Among the pension measures of the 1950s, it should be mentioned that the state withdrew the pensions of civil servants and civil servants who retired before 1949 in the early 1950s for several years, citing ideological reasons, and returned only a fraction later, revoking the withdrawal. For more information, see: Tamás Prugberger - Aladár Pongrácz: Hungarian and European Comparative Social Security Law, Bíbor Publisher, Miskolc 1998.

¹⁷ 36. statutory decree 1950. on the organization of state social security.

some parts of health insurance - was operated by the then Trade Union Social Insurance Center¹⁸, building on the social policy situation at the time.¹⁹

The main supervision over the social security operation of the trade unions was exercised by the Council of Ministers.

The budget of social security should be provided in the state budget separately from the budget of the state administration and the state power.²⁰

3. Changes of the pension system until the early nineties

The National Pension Institute was set up in 1953 to pay pensions, contributions and other benefits as the legal successor to the National Pension and Assistance Institute. He was responsible for the payment of insurance-based pensions, the provision of spousal pensions and allowances, family allowances, permanent widow's pensions, severance pay and orphans' benefits. A 2/1964. s. Decree M. T. and SZOT abolished this organization and replaced it with the SZOT Pension Disbursement Directorate. It is responsible for social security pensions, including widows', spouses', orphans', invalidity, etc. - disbursement, assessment of claims.

The Mutual Insurance Institute for Small Craft Cooperatives (KSZKBI) was established in 1953 and operated until 1964, providing health, maternity and funeral benefits to its members.

The third (so-called worker-employee) pension law²¹ entered into force on 1 January 1959 and was in force until 1 July 1975 - for 16 years. The explanation for this was that it was modern, adapted to the given conditions. It corrected the previous two systems by bringing back the whole life path, but did not loosen it financially and also established and maintained links with previous systems. It has united the best traditions of our pension systems, although this has never been classified as such.

Legislative Decree No. 6 of 1964 unified the organization of social security.

The National Pension Institution was abolished on 31 August 1964, and on 1 September 1964 the Pension Disbursement Directorate of the Social Insurance Directorate of the SZOT started operating at that time.²²

Comprehensive reform: Creation of the Social Security Code 1975. Main features of the Act II. 1975.²³

Old-age pensions

The minimum length of service for all in agricultural cooperatives has become 10 years, the starting rate is 33 percent (the concept of full and partial pensions, as well as the basic and supplementary pensions has been abolished). The age limit for agricultural cooperatives gradually decreased (over 5 years) to the level of the age limit for workers and employees. The reason was to keep the skilled young workforce in an agricultural cooperative.

There was also a general increase in the age limit, but it was rejected, partly because of the labor situation, partly because of the state of health and mainly because of the acquired right. From 1971, however, a pension supplement to encourage further work was introduced.

In the end, the upper limit of 75 percent (or HUF 10,000) became more favorable than all previous systems (but the most solid of the submitted proposals).

The pension scale has become three scales: between 2 and 25 years of age 2 per cent per year, between 25 and 32 years of age per year 1 per cent, over 32 years of service 95 per cent

¹⁸ 1/1950. SZOT. (Trade Union Social Insurance Centre in abbreviation: SZOT)Resolution No. on the organizational and operational regulations of the Trade Union Social Insurance Centre.

¹⁹ It was then that the district and specialist clinics of health care were formed, which the common language still calls SZTK, despite the fact that SZTK itself ceased to exist in 1964 as a name.

²⁰ Szabó Sándorné Csemniczki Katalin: op. cit.,35.

²¹ 40 statutory decree 1958.

²² 5/1964. (XI.6.) SZOT regulation.

²³ Act II. 1975. about the social insurance.

per year (maximum 75 per cent). Perhaps this best reflects the clash of material constraints and “desires”.

As early as 1973, the basis for determining (workers 'and employees') pensions was changed: instead of the average earnings of the last five years, the three most favourable years of the last five years were taken into account. This was taken over by the 1975 Act.

Disability pensions

Worker-employee regulation was more favourable, especially for young people with disabilities, and standardization was in line with this.

The condition of the special annuity for the members of the agricultural trade unions was eased (reduced to a three-year membership period), and the condition of the introduced assets was omitted. With this, instead of the “shrinkage” assumed in the calculations, there was an expansion (then this type of benefit merged with the minimum and became a “real” pension).

However, differences between the worker-employee and producer cooperative-minima remained (the reason was the backyard as a source of income). Additional corrective actions:

- crediting of years of employment after 1929, even if it was not covered by compulsory insurance (day workers, maids);
- the five-year interruption did not result in a loss of rights in the case of another five-year employment relationship (workers-employees);
- extending accident care to artisans;
- extension of orphan's benefit to the age of 25 (if studying).²⁴

In the late 1980s, early 1990s, in a sense, further, significant changes took place in preparation for, or rather as part of, reform.²⁵

1. The National Assembly passed a law on the Social Insurance Fund²⁶, thus separating social security from the budget from 1989 onwards. Pursuant to Section 1 of the Act, the Social Insurance Fund is a separate state fund intended to cover social security benefits and other benefits paid by social security under special legislation, as well as the operation of social security. The resources of the Fund were contributions²⁷, the state contribution and revenues from the self-management of the Social Security Fund. Benefits are paid from the Fund's resources and costs related to the operation and management of the Fund are financed²⁸

The Fund has a reserve and a revolving fund. The resources of the reserve fund are the benefit specified in the annual budget law, the surplus of the Fund's income, and the result of the management of its assets.

It was already established as a basic rule that the Fund's surplus income could not be deducted. When the Fund was set up, it was managed by the *National Directorate-General for Social Security*. The operation of the Fund must be reported to the Parliament annually. The main items must show the revenue and expenditure, the results of the management of the Fund's assets and their use, the operating costs and the appropriations for the following year.

The question arises as to why it was necessary to create a Social Security Fund. The answer can be found in the general reasoning of the law. “The initial operating conditions of modern social insurance contributing to social security, which will be established in the longer term by creating the Act on the Social Insurance Fund, shall be regulated by law by the National

²⁴ Szabó Sándorné Csemniczki Katalin: op. cit.,38.

²⁵ A rendszerváltást követő átalakításról lásd bővebben: Varga Zoltán: *A magyar nyugdíjrendszer alakulása a rendszerváltás után* Publicationes Universitatis Miskolcensis Sectio Juridica et Politica, Miskolc, Tomus XXIV. (2006.) 527-544. p. (For more information on the transformation following the change of regime, see: Zoltán Varga: *The development of the Hungarian pension system after the change of regime* Publicationes Universitatis Miskolcensis Sectio Juridica et Politica, Miskolc, Tomus XXIV. (2006) 527-544.)

²⁶ Act XXI.1988. law on the Social Insurance Fund.

²⁷ Social security contributions, pension contributions and other social contributions.

²⁸ The provisions of the law could not exceed 1% of the fund's annual income with operating and management costs.

Assembly. According to the proposal, the creation of the Social Security Fund could start the development of a system that is suitable for ensuring the long-term stability of the social security system by changing the financial conditions.

The basic condition for creating financial security is the establishment of an independent, state-guaranteed Social Insurance Fund, separate from the state budget. Within the framework of this, the operation of the system on the basis of contribution coverage, the establishment of independent management, and the continuous training of a reserve fund of an appropriate size can be solved in the longer term.

With the creation of the Social Insurance Fund, a direct link can be established between social security revenues and expenditures. At the same time, the use and management of the Fund's income becomes clear and controllable for both contributors and the insured. It is possible to clarify the burden-sharing ratio between employers, employees and the state budget and at the same time distinguish between insurance-type and social benefits”

Act LXXXIV of 1991.²⁹ repealed Legislative Decree No. 5 of 1984 and established the Health Insurance Fund and the Pension Insurance Fund, which managed contributions outside the state budget. The history of local governments serving the relative independence of social security is a failure rather than a success.

The separation of funds and local government in principle served the transparency of the use of funds and the creation of more responsible management. However, partly due to the structural problem already built into them, such as the lack of state representation, the municipalities only partially fulfilled their hopes.³⁰

The aim of the health insurance and pension insurance self-governments established to manage the funds is to create an organizational system that “simultaneously ensures the right of the stakeholders to have a say and enforce their interests, as well as the enforcement of state responsibility. In the field of social security, local government management and organization are the most suitable in the field of social security, taking into account international experience. The role of the local government in reconciling and representing interests is especially important during the period of social security transformation.³¹

Under this law, the first municipal social security elections and the establishment of the first municipal organizations took place in May 1992.³²

Both municipalities have legal personality, elected bodies of the General Assembly, the Presidency, and the Supervisory Board. Its central offices are the National Directorate-General for Pension Insurance and the National Health Insurance Fund, headed by the Director-General. With the introduction of self-government, some experts expected that the level of social security benefits would be increased somewhat.

The operation of local governments has been under fire since their establishment, according to the Constitutional Court 50/1998. (XI. 27.) established that social security self-governments do not have the constitutional legitimacy necessary for the performance of their public authority tasks, and that the state has no constitutional obligation to operate social security in the form of self-government, all of which resulted in the abolition of the local government system.

²⁹ Act. LXXXIV. 1991. on the municipal administration of social security

³⁰ Between 1993 and 1998, health and pension insurance funds were managed by a local government of 30 employers and 30 employees, each with sixty members. Employers were placed on the boards by delegation, while employees were elected to the boards through a choice of union lists. The day-to-day work was managed by an 11-member presidency and a 9-member supervisory board

³¹ The Preamble of the Act LXXXIV.

³² For more information, see: Prof. Dr. Tamás Prugberger: On the issue of modernization of the social security self-government. Hungarian Public Administration 1996 No. 2 1996.

XXXIX of 1998 Act³³ repealed the law containing the rules of self-government and ordered state supervision of the financial funds and bodies of social security, saying that the operation of social security self-governments did not live up to the hopes of their establishment. A person appointed by the Government, together with the Minister of Finance and the Minister of Health, carried out the professional supervision of the funds.

In 1992, social security was (again) split into two, with the creation of the National Health Insurance Fund and the National Directorate-General for Pension Insurance. Contributions were split in proportion to expenditures. Of the 44 percent contribution, 24.5 percent is pension and 19.5 percent is health insurance. Employees pay 6 and 4 percent contributions, respectively. The pension sector's revenue is thus a total of 30.5 percent. The contribution ceiling is created. The possibility of an agreement on social security benefits (for all or some, for a fixed or percentage amount) has entered as a new legal institution.

4. The pension reform

In 1998 the pension system was changed into what is called a system of mixed funding; in addition to the pay-as-you-go social insurance pillar and a fully-funded second pillar appeared.

The first pillar of the pension system, the so-called social insurance pension system is a pay-as-you-go defined benefit scheme. Money to be paid as pensions is covered primarily by the pension insurance and pension contribution collected from employers and the insured (employees) to the Pension Insurance Fund, but the Pension Insurance Fund is also given significant subsidies from the budget due to its deficit, while cover for more than two-thirds of pensions for the disabled is transferred by the Health Insurance Fund to the Pension Insurance Fund. (The underlying consideration is that loss of the ability to work prior to retirement age is a health care problem the cost of which should be borne by the Health Insurance Fund until retirement age is reached.) In addition to pensions, the Pension Insurance Fund's manager, the National Pension Insurance Directorate (NPID) also disburses so-called regular social benefits in a pension system, whose funding is provided by the central budget.

The social insurance pension system provides pensions for pensioners in their own right and based on rights acquired by relatives. Pensions in own right are old age pension, disability pension and pension for disability from accident. Pensions in the right of the relative are surviving spouse's pension, orphan's allowance, parent's pension and pensions for relatives involved in accidents. The pension of those entitled to several types of pensions is determined taking into account the rules of what is called joint payment, and are not simply added up. The exception to this is the new surviving spouse's pension determined in addition to pension in the person's own right.³⁴

After the reform, the first pillar was the state-run, social security pension pillar; the second was the private pension fund system³⁵; the third was the voluntary private pension fund system.

³³ 1998. évi XXXIX. törvény a társadalombiztosítás pénzügyi alapjainak és a társadalombiztosítás szerveinek állami felügyeletéről.

(Act XXXIX. 1998. on the state supervision of social security financial funds and social security bodies.)

³⁴ A téma további kifejtését lásd bővebben: Varga Zoltán: *Nyugdíjrendszerünk a XX. század második felében* Publicationes Universitatis Miskolcensis Sectio Juridica et Politica Miskolc, Tomus XXIII. (2005.) 577-560.o. (For more information on this topic, see Zoltán Varga: *Our pension system in the XX. Publicationes Universitatis Miskolcensis Sectio Juridica et Politica Miskolc, Tomus XXIII. (2005) 577-560.*)

³⁵ The private pension fund members had to pay 6 percent of their taxable income to private pension funds in 1998, 7 percent in 1999 and 8 percent in 2000. The membership fees paid by the members were transferred to their individual accounts.

They also had to pay a reduced contribution of 1 percent to the state pension fund in 1998. In 1999, 2000 and 2011 this contribution was 2 percent.

The voluntary private pension fund system was divided into four more pillars:

- a) supplementary private pension funds,
- b) the pre-retirement saving account;
- c) the occupational pension scheme, and
- d) products of private insurance.

Until the end of 2010, the mandatory pension system was a two-pillar system: the first pillar was the social security pension system and the second pillar was the private pension fund system.

Closing words

I hope that I could have given a short overview of the Hungarian pension system. The examined period was eighty years, so it is a long period, therefore, I could only sketch the subject. But I think these were the most milestones in the history of the Hungarian pension system.

We can see that the pension system is a mandatory, uniform, defined benefit pay-as-you-go system with an earnings related public pension combined with a minimum pension. It is a multi-pillar system that was created in 1997.

LITERATURE

[1] Szabó Sándorné Csemniczki Katalin: Nyugdíjrendszerünk 1929-től 1997-ig (Our pension system 1929-1997) in: Augusztinovics Mária (szerk.) Körkép reform után. Közgazdasági Szemle Alapítvány, (*Panorama after reform. Economic Review Foundation*) Budapest 2000.

[2] Lengyel Ervin (OTI vezérigazgató): Az Országos Társadalombiztosító Intézet szervezete és működése, In: A mai magyar szociálpolitika (Az 1939. Évi Közigazgatási Továbbképző Tanfolyam előadásai), Szerk.: Martonffy Károly, Budapest, 1939

[3] Dr. Laczkó István: A magyar munkás és társadalombiztosítás története, Táncsics Kiadó, Budapest, 1968.

(*Dr. István Laczkó: The History of the Hungarian Worker and Social Security, Táncsics Publishing House, Budapest, 1968.*)

[4] Dr. Büchler Dávid Dr. Szegő Ferenc: Az Ügyvéd” ügyvédgazdasági, társadalmi és jóléti közlöny Codex domesticus kiadványsorozatának 1. száma. Budapest, 1936. (*Dr. Dávid Büchler Dr. Ferenc Szegő: The Lawyer, issue 1 of the Codex domesticus publication of the Journal of Economic, Social and Welfare. Budapest. 1936.*)

[5] <https://www.onyf.hu/m/2017/nemzetkozi/english.pdf> (27.01.2021.)

The employer’s pension contribution was 24 percent in 1998, 22 percent in 1999 and 2000, and 24 percent in 2011.

LEGAL CLINICAL EDUCATION AT THE UNIVERSITY OF MISKOLC

A tanulmány bemutatja a jogklinikai képzés általános jellemzőit és a jogászképzésben elfoglalt helyét, mint a gyakorlati ismeretszerzés egyik lehetséges módját. A nemzetközi jógyakorlatok és a hazai joglinikák áttekintése után a Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Karán működő joglinikák történetét és jelenlegi működését ismerhetjük meg.

Kulcsszavak: jogklinika, jogászképzés, jogi tanácsadás

The study demonstrates the general characteristics of the legal clinical education and its role in the legal training as a possible way of practical acquiring of knowledge. After the overview of international best practices and Hungarian legal clinics, the history and present operation of the legal clinic at the University of Miskolc is presented.

Keywords: legal clinical education, legal training, legal counseling

Bevezetés

Gyakran halljuk különösen gyakorló jogászok és a munkáltatók részéről azt a kritikát, hogy a jogászképzés nem eléggé gyakorlatias. A hallgatók alapvető kompetenciákat nem szereznek meg az egyetemi évek alatt, és nagyon kevés gyakorlati tapasztalatuk van. Feltehetően részben ez az oka annak, hogy más szakmákkal ellentétben az egyetemről kikerülő jogászok olyan munkakörnyezetbe csöppennek, ahol nem érzik magukat kompetensnek, és a munkáltatók, pl. ügyvédi irodák is kevés hasznukat veszik – ez meglátszik az ügyvédjelöltek bérében is. Míg egy pedagógus vagy orvos az egyetemi képzés részeként szerez valamennyi tapasztalatot abban a közegben (iskolában, kórházban), ahol utána elhelyezkedik, ez a jogászok esetében nem így van: a néhány hetes közigazgatási és igazságszolgáltatási gyakorlat nem alkalmas erre.

Ennek a hiányosságnak az egyik megoldása lehetne a jogklinikai képzés erőteljes integrálása az ötéves egyetemi képzésbe, ahogyan az sok országban már működik is. A tanulmány röviden bemutatja ezeket a külföldi jógyakorlatokat, majd áttekinti a hazai joglinikákat, végül a miskolci jogklinikai képzés történetét és jelenlegi működését ismerteti.

1. A jogászképzés előtt álló kihívások

A felsőoktatásban is zajlik az a folyamat, amit úgy írhatunk le, hogy a korábbi oktatóközpontú kultúra helyét fokozatosan átveszi a tanulási eredményekre épülő rendszer. A két szemléletmód közötti különbséget jól szemlélteti az alábbi összefoglaló táblázat:¹

* DR. VINNAI EDINA

PhD, intézeti tanszékvezető egyetemi docens,
Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar
Jogelméleti és Jogszociológiai Tanszék,
3515 Miskolc-Egyetemváros,
edina.vinnai@uni-miskolc.hu,

ORCID ID: 0000-0003-0842-8565

¹ FLECK Zoltán: *A jogászképzés szintleíró jellemzői*. Oktatásmódszertani Füzetek I., ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2017, 6.

Tanárközpontú modell		Tanuló/tanulás központú modell
oktató által átadott tudás	<i>Tudás</i>	egyéni és csoportmunkában konstruált
passzív hallgató	<i>Részvétel</i>	aktív tanuló
autoritás	<i>Oktatói szerep</i>	facilitátor, tanulási partner
kevés	<i>Értékelés</i>	folyamatos visszajelzés
helyes válaszok	<i>A tanulás fókusza</i>	mély megértés
egydimenziós	<i>Értékelési módszer</i>	többdimenziós
individualista, versengő	<i>Tudáskultúra</i>	együttműködő, támogató

Néhány éve a magyar oktatási rendszer is kimeneti szemléletűvé vált, azaz megfelel az Európai Képesítési Keretrendszernek (EKKR).² A Magyar Képzési és Kimeneti Rendszer (MKKR) az EKKR három kategóriájához képest négyet nevesít (tudás, képesség, attitűd, autonómia/felelősségvállalás, az utolsó két kategória megbontásával), melyek a táblázatban bemutatott szemléletváltást hivatottak szolgálni.³ Ezek a szempontok valóban szerepelnek már a tárgyleírásokban, de a gyakorlatban nem sok minden változott, a jogászképzésben még mindig a frontális, tanárközpontú rendszer a meghatározó oktatási forma. Az oktatók (persze ez más szakokra is igaz) nem rendelkeznek pedagógus végzettséggel és nem kapnak oktatásmódszertani képzést (bár pl. az ELTE Állam- és Jogtudományi Karán a nappali tagozatos doktoranduszoknak van oktatásmódszertani kurzus),⁴ pedig a hallgatói igények változása is indokolná, hogy az egyetemi oktatók az évtizedek óta megszokott módszereken változtassanak. Ez nem csupán annyit jelent, hogy elkezdünk néhány online felületet, applikációt vagy az e-learning rendszert használni a továbbra is alapvetően írott tananyagok hozzáférhetősége és az online vizsgáztatás érdekében. Ennél mélyrehatóbb, radikálisabb változásokra lenne szükség a jogászképzés területén is, és éppen a jogklinikai képzés az a szűk terület, ahol már hazánkban is érdemben elindult ez a változás. Ennek része például az, hogy az „oktató nem átadja a rendelkezésére álló tudásokat, hanem a tanuló segítségével van abban, hogy megismerjen tudásokat, megszerezzen képességeket, magáénak tudjon attitűdöket, kialakítson rutinokat”. A folyamat kulcsfogalma pedig a tanulási eredmény, ami az „arra vonatkozó állítások összessége, hogy egy tanuló mire képes, milyen készségekkel, attitűdökkel (kompetenciák) rendelkezik a tanulási folyamat végén, a kimenetkor”.⁵

2. A jogklinikai képzés

Hogy mit is takar pontosan a jogklinikai képzés, azt a 2013 óta Csehországban működő European Network for Clinical Legal Education (ENCLE) szervezet⁶ az alábbiak szerint definiálja: „A jogklinikai egy olyan jogi oktatásmódszertani forma, amely a tapasztalati tanuláson alapszik, és ily módon gyarapítja a tudást, a készségeket és értékeket, továbbá ezzel egy időben előmozdítja a társadalmi igazságosságot. Átfogó fogalomként magában foglal

² Az Európai Parlament és a Tanács ajánlása, 2008/C 111/01.

³ FLECK: *i.m.*, 12.

⁴ TÓTH Fruzsina: *A jogklinikai képzés módszertana*. Oktatásmódszertani Füzetek IV., ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2017, 1.

⁵ *Uo.*, 11.

⁶ Az ENCLE egy ernyőszervezet, amely konferenciákat, workshopokat szervez annak érdekében, hogy a jogklinikával foglalkozók megosszák egymással jógyakorlataikat, tapasztalataikat. Küldetése továbbá egy egységesített jogklinikai oktatásmódszertan kidolgozása, amelyet valamennyi európai jogi karon alkalmazni lehetne. Regionális szintű szervezetként szerepe elvitathatatlan a kelet- és nyugat-európai jogklinikai képviselők „összehozásában”, így lehetőséget teremtve a tapasztalatok cseréjére is. www.encle.org

számos formális, nem-formális és informális oktatási módszert és projektet. Olyan oktatásmódszertani elemekkel dolgozik, melyek gyakorlat-orientáltak, diákközpontúak, problémaalapúak és interaktívak. Ez jellemzően (de nem kizárólag) azt jelenti, hogy a hallgatók gyakorlatban dolgoznak valódi ügyekkel és társadalmi problémákkal, és a munkájukat oktatók és gyakorlati szakemberek felügyelik. Célja, hogy fejlessze a szakmai attitűdöket és segítse a gyakorlati készségek elsajátítását, tekintettel egy olyan hivatás modern szerepfelfogására, amely erősen a társadalomba ágyazott, szem előtt tartja a jogállamiságot, biztosítja az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférést és a békés konfliktuskezelést, valamint a szociális problémák megoldását.”⁷

A fogalomból két elemet érdemes kiemelni: a hallgatók alapvetően valós ügyfelek valós ügyeiben vesznek részt valamilyen formában (ebben jelentős különbségek vannak az egyes országok között), és ennek során – oktatói irányítás és ellenőrzés mellett – találják meg és alkalmazzák az ügy megoldásához szükséges jogszabályokat. A jogklinikai képzés másik fontos eleme, hogy rászoruló ügyfeleknek nyújtanak a hallgatók jogi segítséget, segítve a joghoz való hozzájutásukat: így tesznek eleget az egyetemnek a társadalmi felelősségvállalásban vállalt szerepükben. Ennek köszönhetően a jogklinikai képzés növeli a hallgató érzékenységét és szolidaritásérzetét különböző társadalmi problémák és a marginalizált csoportok felé; a személyes tapasztalatszerzés miatt attitűdalakító szerepe van; egy jogi problémát a maga teljes komplexitásában látnak; kritikai szemléletet ad a jogrendszer és jogintézmények működéséről; továbbá olyan etikai és fegyelmi szempontokra mutat rá, melyeket kizárólag a gyakorlat során tapasztalhatnak meg a hallgatók még az egyetemi képzés keretei között.⁸ A sokféle társadalmi problémára és bizonyos társadalmi csoportokra vonatkozó érzékenyítés azért is különösen fontos feladata általában a jogászképzésnek, mert egy tíz évvel ezelőtt végzett kutatás azt mutatta, hogy a magyar joghallgatók előítéletes, kirekesztő attitűdjei az egyetemi képzés során érdemben nem javulnak.⁹

A jogklinikai képzés tehát a hallgatók, az oktatók, és közvetve az egyetem számára is előnyökkel jár: a hallgatók olyan tudást és tapasztalatot szereznek, ami jól hasznosítható később a munkaerőpiacon, megismerik az ügykezelés módszereit, és a hagyományos oktatás során elsajátított tudásukat a gyakorlatban hasznosíthatják. A képzésben részt vevő oktatók a gyakorlati ismereteiket be tudják építeni az oktatásba, nem frontális, hanem közvetlen, interaktív módon tudják átadni az elméleti és gyakorlati ismereteket, és jogterületeken átívelően, komplex módon mutathatnak be egy jogesetet. Végezetül az egyetem erőteljes szerepet vállalhat a társadalmi felelősségvállalás területén, felkészültebb hallgatókat bocsát ki a képzésből és segít nekik áthidalni a szakadékot az elmélet és a gyakorlat között.¹⁰

Az évtizedek során több formája alakult ki a jogászképzéshez kapcsolódó jogklinikáknak. Az egyik lehetséges osztályozás szerint különbséget tehetünk a) ügyféllel vagy ügyfél nélkül,

⁷ A definíció jelenleg nem érhető el a szervezet honlapján, de néhány tanulmányban, honlapon megtalálható, pl. TÓTH F.: *i.m.*, 3.; <https://www.unipa.it/What-is-a-legal-clinic/>

„Clinical legal education is a legal teaching method based on experiential learning, which fosters the growth of knowledge, personal skills and values as well as promoting social justice at the same time. As a broad term, it encompasses varieties of formal, non-formal and informal educational programs and projects, which use practical-oriented, student-centered, problem-based, interactive learning methods, including, but not limited to, the practical work of students on real cases and social issues supervised by academics and professionals. These educational activities aim to develop professional attitudes, and foster the growth of the practical skills of students with regard to the modern understanding of the role of the socially oriented professional in promoting the rule of law, providing access to justice and peaceful conflict resolutions, and solving social problems.”

⁸ QUIGLEY, William P.: Introduction to Clinical Teaching For the New Clinical Law Professor: A View from the First Floor. *Akron Law Review*, 28 (1995) 3, Article 7. 472. Idézi: TÓTH F.: *i.m.*, 5.

⁹ FLECK Zoltán – KRÉMER Ferenc – NAVRATIL Szonja – USZKIEWICZ Erik: *Technika vagy érték a jogállam? A jogállami értékek átadása és az előítéletek csökkentése a jogászok és a rendőrtisztek képzésében*. L'Harmattan Könyvkiadó és Terjesztő Kft., Budapest, 2012.

¹⁰ TÓTH F.: *i.m.*, 7.

b) az egyetemen belül vagy azon kívül működő jogklinikák között, c) annak alapján, hogy egyének vagy közösségek a haszonélvezői, és d) a vállalt ügyek típusai alapján. Egy másik osztályozás szerint léteznek a) az egyetemen belül, ügyfelek valós ügyeivel foglalkozó jogklinikák, b) az egyetemen kívül, pl. egy civil szervezet vagy egy ügyvédi iroda munkájához kapcsolódó jogklinikák, c) a szimulációs, tehát nem valós ügyekkel foglalkozó jogklinikák, és d) a vitatott, de külön típusnak tekinthető street law típusú, jogi ismeretterjesztést végző jogklinikák.¹¹

Ennek a sokszínűségnek köszönhetően nehéz egységes szempontokat érvényesíteni a jogklinikák működésével kapcsolatban, de mégis van néhány szempont, melyek mindegyik modellnél megtalálhatóak:

- fontos a hallgatók felkészítése,
- legyen lehetőség a hallgatók munkájának ellenőrzésére,
- legyen valamilyen értékelési rendszer, és
- legyen megfelelő minőségbiztosítás.

3. Nemzetközi jogy gyakorlatok

A jogklinikai módszertan nem újkeletű jelenség: Alexander I. Lyublinsky már 1901-ben megjelent művében kifejtette, hogy a jogi egyetemeken jogklinikai programjainak az orvosi képzés modelljére kellene épülniük, vagyis a hallgatóknak már az egyetemi éveik alatt indokolt lenne szakmai gyakorlatot szerezniük, mégpedig úgy, hogy közben egy egyetemi professzor vagy gyakorló jogász felügyeli, ellenőrzi a munkájukat.¹²

3.1. Amerikai Egyesült Államok

A jogászképzés gyakorlati jellegét erősítő jogklinikák „anyaországá” az Egyesült Államok, ahol a fejlődés három, egymástól jól elkülöníthető korszakra bontható: a kezdeti próbálkozások, a virágzás korszaka és a globális jogklinikai mozgalom kialakulása. „Az 1890-es évek végén és az 1900-as évek elején néhány jogi karon a diákok önkéntesen, ingyenes jogi rendelőköt vagy jogi tanácsadó irodákat hoztak létre, anélkül, hogy kreditet kaptak volna munkájukért. Tették mindezt egyrészt azért, hogy elsajátítsák és gyakorolják a különböző jogászai képességeket, a jogelemzést, másrészt, hogy jogi segítséget nyújtsanak azoknak, akik anyagi helyzetüknél fogva nem engedhetik meg maguknak ügyvéd megbízását. Vagyis a jogklinikai módszer kettős (oktatási és szociális) célt szolgál, [...]. A diákok nem csak gyakorlati jellegű tapasztalatot kívántak szerezni az egyetemi éveik alatt, hanem egy szociális, társadalmi igazságossági missziót is kitűztek maguk elé.”¹³ Ezt követően számos államban, többféle modellt kialakítva kezdtek meg működésüket a jogklinikai programok. Az 1950-es évekre már közel 25 jogi kar működtetett jogklinikát, de az igazi robbanás az 1960-as, 1970-es évekre tehető, amikor már szinte az összes jogi kar létrehozott valamilyen típusú jogklinikát, egyesek többfélét is. Ezt a fejlődést alapvetően két tényező segítette: egyrészt a hallgatók követelték a jogklinikák bevezetését, másrészt különböző magánalapítványok anyagi támogatást nyújtottak a működésükhöz. A globális jogklinikai mozgalom az 1990-es évek végén, a 2000-es évek elején indult el: ez alapvetően különböző országok jogklinikai professzorainak egymással való kooperációját jelenti, akik a globális cél elérése érdekében együttműködnek, a jó gyakorlatokat megosztják egymással, sőt közös szervezeteket is létrehozhatnak. A jogklinikai módszertan széleskörű elterjedését bizonyítja az is, hogy a Harvard Egyetem jogi karán 18 egyetemen belüli

¹¹ KÁLMÁN Renáta: *A jogklinikai módszertan, különös tekintettel az Amerikai Egyesült Államok és Magyarország jogászképzésében betöltött szerepére*. PhD értekezés kézirat, 2022, 90.

¹² *Uo.*, 50–51.

¹³ *Uo.*, 52.

és 13 egyetemen kívüli jogklinika program fut egyszerre,¹⁴ és a 2021/22-es tanévben az itt végzett hallgatók mintegy 88%-a részt vett valamilyen jogklinika kurzuson a képzése során.¹⁵

3.2. Közép-Kelet Európa

A közép-kelet európai országokban a rendszerváltást követő években jelentek meg a jogászképzés palettáján a jogklinikai kurzusok. Ehhez jelentős szakmai és anyagi támogatást nyújtottak különféle amerikai szervezetek, mint például az Amerikai Ügyvédi Kamara egyik részlege, a CEELI (Central European and Eurasian Law Initiative), a Ford Alapítvány és az OSI (Open Society Institute). Ugyanakkor a Visegrádi országokban a Dél-Afrikában működő jogklinikák tapasztalatai is nagyon fontosak voltak, amelynek egyik oka, hogy a dél-afrikai modell a jogklinika képzésen belül a hangsúlyt a jogi segítségnyújtásra helyezi, szemben az amerikai modellel, amelynél a prioritás az oktatási célok megvalósítása. A szociális cél dominanciájának oka, hogy Dél-Afrikában, Közép-Kelet Európához hasonlóan, a jogi segítségnyújtásra kevesebb forrás áll rendelkezésre, így az egyetemek, és azon belül is a jogász hallgatók és tanáraik tudják ezt a hiányt ingyenes jogi tanácsadásaikkal pótolni.¹⁶

Elsőként Csehországban, a Palacky Egyetemen jött létre élő ügyfeles jogklinika 1995-ben, amit 2006 és 2012 között fejlesztettek tovább az Európai Szociális Alap és a Cseh Köztársaság állami költségvetése által finanszírozott két projekt keretében. Jelenleg négy élő ügyfeles és kilenc egyéb, például street law és jogalkotási jogklinika működik. Ezen a sikeren felbuzdulva a brnói és prágai jogi karokon is létrehoztak jogklinikákat, és így Csehországban már széles körben alkalmazzák a jogklinikai módszertant.¹⁷

Lengyelországban először Krakkóban, a Jagello Egyetemen indult jogklinika 1997-ben, majd egy évvel később Varsóban két területen kezdték meg a jogi segítségnyújtást elítélték, valamint nemi alapú erőszak és megkülönböztetés áldozatai részére. Jelenleg már 25 jogklinika program működik Lengyelországban, vagyis minden jogi karnak (az állami, egyházi és magánegyetemeket is beleértve) saját jogklinikája van, sőt, a legtöbb karon több is működik egyszerre. Az, hogy a visegrádi államok közül jelenleg a lengyel jogklinikai oktatás a legfejlettebb és leginkább intézményesült, nagyrészt annak köszönhető, hogy létrehozták a Lengyel Jogklinika Alapítványt, melynek feladata a jogklinikák működési standardjainak kidolgozása, támogatások és képzések biztosítása, valamint a módszertan fejlesztése és népszerűsítése. Minden jogklinikának meg kell felelnie az Alapítvány által kidolgozott standardoknak, feltételeknek, ezzel biztosítva az oktatási színvonal megfelelőségét, valamint minőségbiztosítási garanciaként is szolgál az ügyfelek számára. Az Alapítvány létrehozott egy külön szakmai folyóiratot is, évente két konferenciát szervez, illetve számos könyvet jelentetett meg a módszertanról. Az Alapítvány mára nemcsak a nemzeti jogi oktatás egyik kulcsfontosságú szereplője, hanem közreműködik a jogi segítségnyújtáshoz való hozzáférésre vonatkozó törvények és rendeletek kidolgozásában, valamint a pro bono jogi szolgáltatások nyújtásában országszerte.¹⁸

A visegrádi államok közül a szlovák jogklinika program a legfiatalabb, 2012 óta része a pozsonyi Cominus Egyetemen tantervének. Az egyetem létrehozott egy önálló Jogklinika Intézetet (Institute of Clinical Legal Education), amely kizárólag a jogklinika képzésre fókuszál. Az Intézet működésének tíz éve alatt számos eredményt ért el, így például húsz jogklinika kurzust hozott létre, amelyek közül néhány élő ügyfeles, továbbá külön nyári egyetemet szervezett a jogászai képességek elsajátítása, fejlesztése céljából, valamint a civil szektorral való együttműködésének eredményeként külön kurzust vezetett be, amelynek

¹⁴ TÓTH F.: *i.m.*, 8.

¹⁵ <https://hls.harvard.edu/clinics/>

¹⁶ KÁLMÁN: *i.m.*, 64.

¹⁷ *Uo.*, 64–65.

¹⁸ *Uo.*, 65., 67.

keretében a joghallgatók tutorok felügyelete mellett non-profit szervezeteknek nyújtanak jogi tanácsadást.¹⁹

4. Magyarországi jogklinikák

Az elmúlt évtizedekben több jogi karon is elindult a jogklinikai képzés, de ezek egymástól elkülönülten, eltérő tematikával, struktúrával, logikával működnek, hiányzik tehát az a fajta egységesítés és intézményesítés, mint ami pl. Lengyelországban már kialakult. Jelenleg Budapesten az ELTE-n, Pécsen, Szegeden, Debrecenben és Miskolcon működik jogklinika.

4.1. Eötvös Loránd Tudományegyetem

Az ELTE-n 1997-ben a Magyar Helsinki Bizottsággal együttműködve alakult meg az első jogklinikai program, kimondottan menekültjogra specializálódva. Jelenleg két jogklinikai program működik az ELTE-n. Az egyik a BAGázs Közhasznú Egyesülettel²⁰ közösen működik 2014 óta, ahol a hallgatók aktívan közreműködnek a romatelepen élők jogi nehézségeinek megoldásában. Eddig megközelítőleg 100 joghallgató vett részt a programban, akik évente 80-100 ügyet oldottak meg mentoraik segítségével. A hallgatók a jogi tanácsadáson túl közreműködnek az adósságcsapda felszámolásában, a romák társadalmi integrációjában is. A program hasznosságát és sikerét bizonyítja, hogy 2016-ban SozialMarie díjat kapott.²¹

Az Utcajogász jogklinika 2016 óta szabadon választható tárgyként vehető fel, együttműködésben az Utcajogász Egyesülettel, ami hajléktalan és lakásszegénységben élő emberek számára nyújt jogsegélyt. Így ez a jogklinika az egyetemen kívül működő modellre példa, mert egy egyetemi oktató végzi ugyan a felkészítést és a kurzus lezárását, de a gyakorlatot, az ügy megoldását, a hallgató mentorálását az ügy megoldásában az egyesület jogásza végzik. „A kurzus három blokkra épül. Az első blokkban a hallgatók egy egész napos felkészülésben részesülnek, amiben szó van a hajléktalanság és lakásszegénység szociológiai aspektusairól, érzékenyítésről, a célcsoportot érintő legfontosabb jogszabályokról. A második blokkban a hallgatók részt vesznek egy Blaha Lujza téri ügyeleten, az egyik pénteki napon, egy gyakorló utcajogász mellett. A gyakorló jogász tutorálásával felvesznek egy ügyet, melyet a félév során – harmadik blokk – szorosán együttműködve a gyakorló jogással megoldanak, vagy megpróbálnak megoldani. A megoldás során jogi kutatómunkát folytatnak, egyszerűbb beadványokat írnak, kapcsolatot tartanak az ügyféllel. A kurzust egy utolsó egyetemi óra zárja, amelyben mindenki beszámol az ügyeletről, a felvett ügyről és annak megoldásáról, az esetleges etikai dilemmákról, tapasztalatokról, élményekről.”²²

4.2. Pécsi Tudományegyetem

A Pécsi Tudományegyetemen 2013 óta működik jogklinika, mint választható kurzus.²³ Az oktatás egy bevezető szemeszterrel kezdődik, amelynek keretében a hallgatók elméleti ismereteit bővítik. A kurzus során a hallgatók megismerkednek a jogklinikai tevékenység jellemzőivel, perszimuláción vesznek részt, beadványokat szerkesztenek, etikai szabályokat tanulmányoznak. Mindezeket túl külső mentorokkal (bírók, ügyvédek, jogtanácsosok stb.) találkoznak, akik egy-egy jogeset szakmai megoldásához, valamint a hallgatók jövőbeni karrierjéhez adnak tanácsokat. Amennyiben a hallgatóknak megtetszett a kurzus, akkor felvehetik a Jogklinika II. tárgyat, amely már gyakorlatorientált. A joghallgatók két lehetőség

¹⁹ *Uo.*, 67–68.

²⁰ <https://bagazs.org/jogklinika>

²¹ KÁLMÁN: *i.m.*, 117.

²² TÓTH F.: *i.m.*, 10–11.

²³ <https://ajk.pte.hu/hu/hallgatoknak/jogklinika/hallgatoknak>

közül választhatnak: ha a 2015 óta Pécsen működő Campus Legal Aid Clinic (CLAC) programhoz csatlakoznak, akkor valós ügyekben nyújtanak tanácsot magyar és külföldi hallgatóknak, miközben munkájukat egy mentor (oktató, ügyvéd, bíró) felügyeli. A hallgatók háromfős csoportokban oldják meg a kapott ügyeket, a szakvéleményüket, a mentorral történt egyeztetés követően, írásban küldik meg az ügyfélnek. A CLAC egyedülálló az országban a tekintetben, hogy nincs másik olyan szervezet, amely külföldi hallgatók jogi problémáival foglalkozna. 2022-ben közzétett éves beszámolójuk szerint 2016-2021 között 312 ügyet oldottak meg. Ügyeik a jog számos területét érintik, így büntetőjog, polgári jog, munkajog stb. Azáltal, hogy külföldi hallgatóknak is biztosítanak jogi tanácsadást, a hallgatók szakmai idegennyelvi készsége is fejlődik, amely szinte elengedhetetlen a frissen végzett joghallgatóknál.

A másik lehetőség, hogy a hallgatók a jogi kar partnerintézményeinek működésébe tekintenek be, például a Pécsi Törvényszéken vagy a Pécsi Ítéltáblán tárgyaláson, a Baranya Megyei Főügyészség vagy a Pécsi Járási Ügyészség ügyészségi panasznapjain vesznek részt, hogy megismerhessék az ügyészek által ellátott feladatokat. Gyakorlatilag egy-egy jogász hivatás mindennapi működését ismerhetik meg a hallgatók.²⁴

4.3. Szegedi Tudományegyetem

A Szegedi Tudományegyetemen működő jogklinikaként²⁵ az egyetlen olyan program, amely 2005-ös megalakulása óta megszakítás nélkül működik. A kurzust három szemeszteren keresztül választhatják a hallgatók, mely tárgyak egymásra épülnek.²⁶ Az első szemeszterben egy háromnapos képzésen kell részt venniük a hallgatóknak, annak érdekében, hogy megismerjék a jogi tanácsadás módszereit, a kommunikációs és etikai kereteit. A 24 órás tömbösített képzés során a hallgatók megismerkednek a jogklinikai módszertannal, helyzetgyakorlat keretében próbára teszik az ügyféllel való kommunikációs készségüket, pszichológiai tréningen vesznek részt, továbbá találkoznak a jogklinikai partnerintézménynek vezetőivel és a tutor oktatókkal. Ugyancsak a képzés része egy adatvédelmi és adatkezelési, illetve egy etikai előadás, továbbá a civil szervezetekre vonatkozó jogi szabályozás elsajátítása. Az elméleti, tömbösített képzést követően a jogklinikával együttműködési megállapodást kötő szervezeteknél²⁷ töltenek el 30 óra jogi konzultációt a hallgatók. Sajátossága a szegedi képzésnek, hogy a hallgatók személyesen kimennek a partnerekhez, így az ügyfelek egy számukra ismert, biztonságos környezetben tudják elmondani a problémáikat, kérdéseiket. A hallgatók az ügyfelekkel való találkozást követően megoldási javaslatot dolgoznak ki az érintett ügyre, amelyet egy tutor tanárral megvitatnak, majd az ő jóváhagyását követően ismételen találkoznak a klienssel, hogy ismertessék vele annak lényegét. E megoldás több szempontból is előremutató. Egyrészt, a hallgatók azon készsége fejlődik, hogy miként kell a bonyolult jogi szövegeket hétköznapi nyelven, érthetően elmondani az ügyfélnek, másrészt a személyes kapcsolattartás egy bizalmi köteléket alakít ki az ügyfél és a jogklinikai között, amely a jogász munkában szintén fontos szempont.

Utoljára 2017-ben készített a program statisztikai összefoglalást az ügyeik számáról, típusáról, a jogi segítség jellegéről. Ebből látható, hogy 2005-2017 között 750 ügyfélnek nyújtottak jogi segítséget, 700 ügyel foglalkoztak, amelyek többsége szociális és diszkriminációs, valamint lakhatási jellegű volt. Az ügyek nagyobb részében a hallgatók jogi tanácsot adtak, valamint fellebbezéseket, hivatalos leveleket írtak. A szegedi jogklinikai néhány éve jogtudatosító tevékenységbe is kezdett, amelynek keretében a partner szervezeteknek szervez kerekasztal-

²⁴ KÁLMÁN: *i.m.*, 118–119.

²⁵ <http://www.juris.u-szeged.hu/oktatas/jogklinikai-bemutatas/jogklinikai-bemutatas>

²⁶ TÓTH Judit: *Kézikönyv a jogklinikai képzéshez*. Iurisperitus Kiadó, Szeged, 2017.

²⁷ Például a Vakok és Gyengénlátók Csongrád Megyei Egyesületénél, a Fatima Ház Alapítványánál, a Cigány Kisebbségi Önkormányzatnál.

beszélgetéseket különböző jogi témákban, így tartottak már szerzői jogi, adatvédelmi, vagy éppen közérdekű munka kapcsán is előadásokat. Emellett a hallgatók is tartanak a szervezetek tagjainak prezentációkat a kért kérdéskörökben, például fogyasztóvédelem, egyenlő bánásmód témákban.²⁸

4.4. Debreceni Egyetem

A Debreceni Egyetemen 2004 óta a Street Law Program keretében a hallgatók középiskolások számára tarthatnak előadásokat alapvető jogi kérdésekről, a Drogklinika, valamint Alkoholklinika keretében pedig elsősorban a középiskolások és egyetemisták körében végeznek jogi felvilágosító munkát a kábítószer- és alkoholfogyasztáshoz kapcsolódó problémákról. Arra is van lehetőség, hogy a hallgatók a „nép ügyvédje” program keretében az arra rászorulóknak számára ügyvédek irányítása mellett jogi segítséget nyújthassanak.²⁹ Létrejött továbbá a DE ÁJK Jogklinika és a Street Law Alapítvány is a tevékenység koordinálására.

4.5. Miskolci Egyetem

A Miskolci Egyetemen az elmúlt években több formában működött jogklinika. Elsőként a Büntetőjogi Intézet keretei között jött létre egy street law típusú, témáját tekintve antidiszkriminációs jogklinika egy pályázat keretében, a Magyar Helsinki Bizottsággal együttműködésben. A pályázat végével azonban a jogklinika működése is megszűnt.

2015 tavaszi félévében Alapjogvédelmi Jogklinika néven indult újra a képzés, ezúttal már a Jogelméleti és Jogszociológia Tanszéken.³⁰ Ekkor alakultak ki a jelenleg is működő jogklinika keretei, alapvető elvei és módszertana, majd erre a gyakorlatra támaszkodva indulhatott el 2017 tavaszán kari szinten is a kurzus Kari Jogklinika néven, aminek intézményesülését segítette 2017 folyamán az Igazságügyi Minisztérium Jogászképzés színvonalának emelését célzó programjának anyagi támogatása. Ekkor jött létre külön kari szervezeti egységként a Jogi Tanácsadó és Jogklinika Központ (JTJK), melynek működéséért az 5 évre választható elnök és titkár felel. A JTJK elnöke évente írásbeli beszámolót készít a Kari Tanácsnak.³¹

A minisztériumi program keretében jött létre a jogklinika honlapja is.³² Itt egyrészt általánosságban a joglinikák működési módjáról, missziójáról olvashatunk információkat, másrészt kifejezetten a miskolci joglinikához forduló ügyfelek tájékozódhatnak arról, hogy hogyan tudják megkeresni a jog klinikát, és mire számíthatnak, ha a jogklinika vállalja az ügyet. A miskolci jogklinika alapvetően a következőket biztosítja:

- a joghallgatók számára a hasznos, versenyelőnyt biztosító gyakorlati tudás megszerzését és
- a pro bono jogi tanácsadás gyakorlását, továbbá
- a Kar számára a felhalmozott szaktudásnak az oktatáson kívüli, a Kar és az Egyetem missziójához igazodó hasznosítását.

A honlapon található rövid leírásából látszik, hogy a joglinikák definíciójából következő, fentebb ismertetett valamennyi szempont és követelmény érvényesül a miskolci jogklinika működésében: „A jogklinikai módszer lényege – hasonlóan a klinikai gyógyászatához, ahonnan az elnevezés is való –, hogy a joghallgatók ne csak elméleti, hanem gyakorlati tudással is felszerelkezzenek a tanulmányaik során. A jogklinika a jogászképzésben részt vevő hallgatók

²⁸ KÁLMÁN: *i.m.*, 119–120.

²⁹ <https://jog.unideb.hu/ami-hallgatoinknak-jar>

³⁰ A szerző 2015 óta vesz részt oktatóként a jogklinika működésében.

³¹ 2017-ben módosítva lett az Egyetem Alapító Okirata és a Szervezeti és Működési Szabályzata annak érdekében, hogy a jogi segítségnyújtásról szóló törvénynek megfelelően az egyetem be tudjon jelentkezni a jogi segítői névjegyzékbe. Ennek során az Igazságügyi Minisztériummal terveztük egy együttműködési megállapodás megkötését, ami azonban végül nem valósult meg, így a névjegyzékbe se tudott bejelentkezni a jogklinika. Az egyetem alapítványi működésére áttérve ezek a módosított dokumentumok azóta már nem hatályosak.

³² <http://jogklinika.uni-miskolc.hu/>

bevonása valódi ügyfelek valódi jogi problémáinak a megoldásába. Az egyébként elterjedt, a nyugati egyetemeken régóta alkalmazott módszer a felsőoktatási jogászképzés és a gyakorló jogászai munka közötti távolságot hivatott áthidalni azzal, hogy az egyetemi tanulmányok során a jogi tanácsadás keretében teret biztosít a hallgatók számára érdemi jogászai munka végzésére. Célja az, hogy az ötéves jogászképzés ne csak elméleti tudással, hanem mindinkább gyakorlati jogászai ismeretekkel is felvértezze a hallgatókat: találkozzanak hétköznapi emberekkel, lássanak mindennapi jogi eseteket, kutassák fel maguk az esetre vonatkozó jogszabályokat és értelmezzék azokat a konkrét eset vonatkozásában, készítsenek írásbeli tényvázlatot és írásbeli választ az ügyfelek kérdéseire.”

A gyakorlati tudás azáltal épül be a jogászképzésbe, hogy „[a] jogklinikai képzés során a hallgatók valódi ügyfelek valódi ügyeivel foglalkoznak. Megismerkedhetnek a folyamatban lévő eljárással, bekapcsolódhatnak az ügy menetébe, és tanult tudásukat konkrét anyagi és eljárásjogi kérdések megoldása során próbálhatják ki. Annyiban több a perbeszéd-gyakorlatoknál, perszimulációknál és egyéb gyakorlati feladatoknál, hogy a megoldandó probléma nem konstruált, hanem adott: jogi segítségre szoruló állampolgárok mégoly bagatell ügyeinek a megoldása is minőségileg más képességek fejlesztésére alkalmas, amennyiben az ügy kimenetelének valódi súlya van, a szereplők pedig (bírók, hatóságok stb.) azok, amelyekkel gyakorló jogászként is találkozni fognak. A jogklinikai képzésben a hallgatók közvetlenül tapasztalhatják meg, hogy hogyan működik, illetve hogyan működtethető a jog. Nem az a szempont, hogy jogágak, jogterületek tekintetében reprezentatív legyen a jogi tanácsadás, és az sem hátrány, ha valaki a tanulmányainak csak a lelegején tart. A lényeg a ’jogászkodás’, amire a jogklinikai lehetőség ad.”

„A hagyományos jogklinikai képzés az ingyenes, pro bono jogi tanácsadásra épül. Olyan ügyfeleket feltételez, akiknek jellemzően vagy nincs pénzük ügyvédre, vagy az ügyük olyan, ami ügyvédet nem, de jogi ismereteket igényel, ám ezzel nem rendelkeznek. A jogklinikai résztvevői oktatói, illetve ügyvédi segítséggel és felügyelet mellett térképezik fel az ügy jogi vonatkozásait, és készítik el egy megoldási javaslatot, ami alapján az ügyfél maga is el tud járni. A hallgatók a jogklinikai keretében az adott eljárás fordulatainak megfelelően kutatják fel a lehetséges jogi lépéseket, dolgozzák ki a jogi érveket, szerkesztik meg a beadványokat, illetve szembesülnek az arra adott hatósági, bírósági reakciókkal (határozatokkal).”

A jogklinikához forduló ügyfelek a jogklinikai képzés és segítségnyújtás lényegéről, valamint annak korlátairól is olvashatnak. Így számukra is egyértelművé válik, hogy a joghallgatói részvétellel történő jogi tanácsadás a jogászképzés része, és elsősorban a joghallgatók érdekeit szolgálja. A Központ nem ügyvédi irodaként működik, ügyvédi képviselőt nem vállal, és nem profitorientált tevékenységet végez, tehát az ügyfélnek nem kell fizetnie a jogi tanácsért, amit kap. Ebből viszont az is következik, hogy az iroda nem áll folyamatosan az ügyfelek rendelkezésére és nem vállalja el bárkinek az ügyét, hanem a jogászképzés tartalmi és formai követelményeire tekintettel válogat a beérkező kérések között. Az ügyfél a honlapon kitölthető elektronikus űrlapon tudja röviden leírni az ügyét, de emellett részletes tájékoztatást kap az egyéb elérhetőségekről is, és arról, hogy milyen információkat szükséges megadnia ahhoz, hogy a munkatársak fel tudják venni vele a kapcsolatot.³³ Ha az ügyfél levelet küld vagy telefonon érdeklődik a Dékáni Hivatalban, akkor a hivatal munkatársai továbbítják a JTJK felé a megkeresést. Arról is olvashat az ügyfél, hogy ha foglalkoznak az ügyével, akkor a személyes találkozón joghallgatókkal és az őket támogató oktatókkal fog találkozni, akiknek elmondhatja az ügyét. A joghallgatók ún. tényvázlatot vesznek fel az ügyéről, ami alapján kidolgozzák a jogi tanácsot részére. Ez lehet a jogszabályi környezet

³³ <http://jogklinikai.uni-miskolc.hu/jogi-tanacsadas/jogi-tanacsot-kerek/>

ismertetése, a lehetséges eljárások vagy eljárási lépések bemutatása és az azokra való felkészítés, írásbeli beadványok előkészítése – amit az ügy megkíván. A jogi tanács kidolgozását legalább két hétre vállalja a jogklinika, de a jogászképzés szempontjaira tekintettel ez még több is lehet. A kidolgozott jogi tanácsot írásban kapja meg az ügyfél, hogy a legjobb belátása szerint rendelkezzen vele. Arról is tájékoztatást kap, hogy a jogklinika nem vállal felelősséget azért, hogy a hozzá forduló ügyfelek jogi problémái sikeresen megoldódjanak.

Egy szemeszter alatt átlagosan 15-20 megkeresés érkezik a jogklinikához, és bár alapvetően minden jogterületről fogad ügyeket, de nem mindegyikben tud jogi segítséget nyújtani. Ennek vagy az az oka, hogy a megkeresésben nagyon kevés információt ad meg az ügyfél, így nem lehet kiadni a hallgatónak az ügyet, vagy több ügy érkezik be, mint amennyit a hallgatók el tudnak vállalni. Nagyon változatos ügyekkel és kérdésekkel fordulnak az ügyfelek a jogklinikához: a munkajogi, családjogi kérdések és a szomszédjogi viták a leggyakoribbak. Az is előfordult már azonban, hogy a hallgatók maguk hoztak be ügyet a jogklinikába: ez vagy a saját problémájuk volt, vagy családtagoktól, barátoktól kaptak valamilyen jogi kérdést. A beérkező ügyeket a JTJK elnöke és/vagy titkára szelektálja és azokból választhatnak a hallgatók.

Az oktatásba úgy ágyazódik be a tevékenység, hogy a Kari Jogklinika 4 féléven keresztül felvehető, szabadon választható tárgy, korábban heti 2, majd mintatanterv módosítás miatt 2017 szeptemberétől már csak heti 1 óra időtartamban, 2 kredittel. Kizárólag jogász nappali tagozaton van meghirdetve a tárgy a 3. félévtől maximum 15 fő részére, tehát elsőévesek még nem vehetik fel. Az első félévben kéthetente összevonva vannak a felkészítő órák a következő témakörökben:

- megismerkednek a hallgatók a jogklinika működésével és azokkal a sablon dokumentumokkal, melyeket majd használniuk kell a következő félévekben,
- megtanulják, hogyan kell tényvázlatot készíteni és milyen adatvédelmi szabályokat kell alkalmazni,
- felfrissítik az esélyegyenlőség jogi szabályozásáról és joggyakorlatáról a 2. félévben már tanult ismereteiket,
- a társadalmi problémákra való érzékenyítés érdekében érzékenyítő feladatok és gyakorlatok formájában is foglalkoznak az esélyegyenlőség témájával.

Aki 4 féléven keresztül teljesíti a jogklinika kurzust, egy igazolást kap a munkájáról. 2019 óta több mint 40 hallgató kapott ilyen igazolást.

A jogklinika profilja tehát alapvetően az élő ügyfeles házon belüli modellbe illeszkedik. A covid előtti időszakban viszonylag rendszeresen voltak személyes ügyféltalálkozók, amelyen a hallgatók is részt vettek. A covid alatti időszakban azonban kizárólag írásban zajlott a kommunikáció az ügyfelekkel, és ez többségében azóta is így maradt, de az a cél, hogy újra legyenek személyes ügyfél-találkozók. Általában párokban dolgoznak a hallgatók, csak ritkán fordul elő, hogy egyedül vagy hárman dolgoznak egy ügyben. Vizsgaidőszakban a jogklinika nem vállal új ügyeket, bár gyakran a félévi munka ellenőrzésére, lezárására és értékelésére már a vizsgaidőszakban kerül sor. Alapvetően a JTJK mindenkori elnöke és titkára dolgozik együtt a hallgatókkal a jogi tanács elkészítésében. Elvileg a kar oktatói is bevonhatóak, de az elmúlt években csak néhány olyan alkalom volt, hogy a hallgatók pl. a szeminárium vezető tanárukkal egyeztettek az ügyben.

Korábban egy rövid ideig volt külön irodája a Központnak, jelenleg a Dékáni Hivatal egyik helyiségét használhatja, ami azonban nem kizárólagosan a Jogklinika irodája.

Felelősségbiztosítása és külön költségvetése nincs (utóbbi nem is lehetne) a JTJK-nak, az adminisztrációt az elnök és a titkár látja el, időnként egy tanszéki demonstrátor segítségével.

A miskolci jogklinika leghíresebb ügye az volt, amikor egy újságíró 2019-ben egy anya részére indított gyűjtést, akinek meghalt a férje egy balesetben és négy kiskorúval egy olyan albérletben maradt, amire már végrehajtás volt indítva a ház tulajdonosának mulasztása miatt. Az újságíró a miskolci jogklinikához fordult azért, hogy segítsünk az összegyűjtött pénzből az árverésen megvenni a házat az anyának. Ezt két hallgatóval és egy végrehajtóval együttműködve sikerült is megtenni. Erről később az RTL Klub is hírt adott, és egy miskolci rádió is interjút készített a JTJK elnökével és titkárával általában a jogklinika működéséről és konkrétan erről az ügyről. Ezt követően drasztikusan megemelkedett a jogklinikához forduló ügyfelek száma, de idővel visszaállt a korábbi szintre.

Összegzés

A tanulmány alapján az a következtetés vonható le, hogy hazánkban sajnos kevésbé aknázzák ki a jogi egyetemek a jogklinikai képzésben rejlő lehetőségeket, amivel pedig a kimeneti követelmények teljesítése is javítható lenne. Kívánatos lenne országos szinten egységesíteni a jogklinikák standarjait, meghagyva természetesen az egyedi jellegzetességeket is. A közelmúltban megkezdődött a téma hazai tudományos igényű feldolgozása is,³⁴ ami ugyancsak segíthetné a közös keretek kialakítását az egyes jogi karokon működő jogklinikák bevonásával.

Felhasznált irodalom

FLECK Zoltán – KRÉMER Ferenc – NAVRATIL Szonja – USZKIEWICZ Erik: *Technika vagy érték a jogállam? A jogállami értékek átadása és az előítéletek csökkentése a jogászok és a rendőrtisztek képzésében*. L'Harmattan Könyvkiadó és Terjesztő Kft., Budapest, 2012.

FLECK Zoltán: *A jogászképzés szintleíró jellemzői*. Oktatásmódszertani Füzetek I., ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2017.

KÁLMÁN Renáta: *A jogklinikai módszertan, különös tekintettel az Amerikai Egyesült Államok és Magyarország jogászképzésében betöltött szerepére*. PhD értekezés kézírata, 2022. <http://www.juris.u-szeged.hu/download.php?docID=135459>

TÓTH Fruzsina: *A jogklinikai képzés módszertana*. Oktatásmódszertani Füzetek IV., ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2017.

TÓTH Judit: *Kézikönyv a jogklinikai képzéshez*. Iurisperitus Kiadó, Szeged, 2017.

QUIGLEY, William P.: Introduction to Clinical Teaching For the New Clinical Law Professor: A View from the First Floor. *Akron Law Review*, 28 (1995) 3, Article 7.

<http://www.uakron.edu/dotAsset/6083417d-8a9d-44a4-8a1b-5db63572c6cd.pdf>

³⁴ Ez a jelen tanulmányban többször hivatkozott, Kálmán Renáta által írt PhD értekezés.