

**STUDIA IURISPRUDENTIAE DOCTORANDORUM  
MISKOLCIENSIVM**

**MISKOLCI DOKTORANDUSZOK  
JOGTUDOMÁNYI TANULMÁNYAI**

26.



MISKOLCI EGYETEM  
ÁLLAM-ÉS JOGTUDOMÁNYI KAR  
DEÁK FERENC ÁLLAM-ÉS JOGTUDOMÁNYI DOKTORI ISKOLA

**STUDIA IURISPRUDENTIAE DOCTORANDORUM  
MISKOLCIENSIMUM**

MISKOLCI DOKTORANDUSZOK JOGTUDOMÁNYI TANULMÁNYAI  
**2023. évi 2. szám**

Tomus 26

Szerkesztő:  
Prof. Dr. Róth Erika

Technikai szerkesztő, a folyóirat titkára:  
Dr. Sági Edit

A technikai szerkesztésben közreműködtek:  
dr. Czibrik Eszter  
dr. Fráter-Bihari Petra  
dr. Prém Kata Zsófia  
dr. Somoskői Soma

Kiadja:  
Bíbor Kiadó Bt.  
Felelős kiadó: dr. Borkuti Eszter

A kötet borítóján *Albrecht Dürer: Erasmus portréja* című metszet részlete szerepel

ISSN 1588-7901

MISKOLC, 2023.

## Előszó

A Miskolci Egyetem Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Doktori Iskolája gondozásában megjelenő *Studia Iurisprudentiae Doctorandorum Miskolciensium* 2023. évi második kötete a doktori képzésben részt vevők kutatási eredményeit bemutató tizenhét tanulmányt tartalmaz. Ezek rövid tartalmi ismertetése is szétfeszítené az előszó kereteit, így ajánló sorainkkal elsősorban a feldolgozott témák sokszínűségére szeretnénk felhívni az olvasók figyelmét.

Nagy örömmre szolgál, hogy a kiadvány jelen számában több, olyan szerző is publikált, akik külföldi egyetemek doktori iskoláinak hallgatói. Külföldi szerzőink olasz, osztrák és román intézmények képviselőiben vettek részt a Doktori Iskola által szervezett nemzetközi konferencián, majd előadásuk szerkesztett, kiegészített változatát tudományos publikáció formájában is megküldték. *Anna Zaverský* a Grazi Egyetem PhD hallgatójaként a fizetett éves szabadság jogintézményét vizsgálta az Európai Unió esetjogán keresztül. A Craiovai Egyetem doktorandusza, *Bobociă Mihai-Ciprian* a közigazgatásnak a digitalizáció korában szükségessé és lehetségessé váló korszerűsítésével felmerülő elméleti és gyakorlati kérdéseket elemezte. *Gabriele Toscano*, a Perugiai Egyetem doktorjelöltje pedig fogyasztóvédelmi témájú tanulmányt jelentetett meg, amelyben az olasz és az Európai Unió Bíróságának ítélezési gyakorlatát is bemutatta.

Hazai egyetemek, így különösen a Debreceni Egyetem és a Szegedi Tudományegyetem külföldi hallgatói is szép számmal küldték meg kéziratukat a folyóirat számára. *Boudour Mefteh* az úrfegyverekkel kapcsolatos tevékenység jogszabályi kereteit és a szabályozás problémáit vázolta fel írásában. *Mohammad Elayan Al Animat* a digitális gazdaság, elsősorban a pénzügyi műveletek védelmét szolgáló mechanizmusokat vizsgálta, bemutatva a hazánkban talán kevésbé ismert jordán jogszabályi kereteket. *Mourad Yousfi*-tól a befektetési jogvitákban alkalmazandó mediáció sajátosságairól olvashatunk, *Sarra Raboui* pedig a bevándorlás kezelésének problémáit, az Európai Unión belül e téren jelentkező megosztottságot mutatta be.

A hazai doktori iskolák szerzőként megjelenő magyar hallgatói között természetesen számos miskolci PhD hallgatót találhatunk, de a társkarok doktoranduszaitól is több tanulmányt olvashatunk. *Vigh Károly* az egyházak állami elismerését befolyásoló történelmi és politikai összefüggéseket, az elismerés kritériumait, jogszabályi hátterét mutatta be a romániai szabályok alapján. *Váruczki Nikolett* a betegjogok témájában végzett kutatásokat és arra kereste a választ, hogy minként tud érvényesülni a betegek önrendelkezési joga a sürgősségi ellátások esetén. *Székora Tamás* „Politikai hirdetések a közösségi médiában – újabb kihívások és megoldási javaslatok” című cikkében a demokratikus párbeszédben jelentős szereplővé váló közösségi platformok véleményformáló szerepét, az itt megjelenő politikai hirdetések közzétételének szabályozásával kapcsolatos kérdéseket vizsgálta. *Pábi Barbara* a hitelezői érdekek büntetőjogi védelmének hazai történetét mutatta be. *Balázs Zsolt* pedig a szabadságvesztés térnyerését, e büntetési nem anyagi jogi hátterét

elemezte a XX. század első felét átfogó tanulmányában. *Csebes András* az abortusz magyarországi szabályozásának kezdeteitől a rendszerváltozásig tartó történetét vázolta fel. *Menyhért Enikő* a fogvatartottak társadalmi reintegrációjának a jogszabályi kereteit és gyakorlatát vizsgálta, kiemelt figyelmet fordítva a reintegrációs őrizetre. *Lakatos Veronika* a pénzügyi fogyasztóvédelem kérdéseivel foglalkozik, míg *Csebe Balázs* tanulmányában az önkormányzati társulás formájában megvalósuló hulladékgazdálkodási közszolgáltatások szabályozási lehetőségeit mutatta be. *Csiké Aurél* az Alkotmánybíróság gyakorlatát vizsgálta a közszereplőkkel kapcsolatos véleménynyilvánítás korlátozhatóságával kapcsolatban.

Bízunk benne, hogy e kötetben is minden kedves olvasónk talál az érdeklődési körébe tartozó tanulmányt.

Prof. Dr. Róth Erika  
a Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola Vezetője

## Tartalomjegyzék

ANNA ZAVERSKY

Paid annual leave in the European Union: The Cases Bauer, Max-Planck-Gesellschaft and job-medium and its consequences.....7

BALÁZS ZSOLT

A szabadságvesztés anyagi jogi háttere a XX. század első felében különös tekintettel a Csemegi-kódexre és az azt módosító egyes jogszabályokra.....25

BOBOCICĂ MIHAI-CIPRIAN

Step-by-step modernizing the public governance.....47

BOUDOUR MEFTEH.

How does space weapons works with the consideration of the law?.....65

CSEH BALÁZS

Az önkormányzati társulás formájában megvalósuló hulladékgazdálkodási közszolgáltatások szabályozási lehetőségei.....87

CSEHES ANDRÁS

Vázlat az abortuszok magyarországi szabályozásának történeti alakulásához.....109

CSÍK AURÉL

A közszereplőkkel kapcsolatos vélemény korlátozhatósága az Alkotmánybíróság gyakorlata alapján.....129

GABRIELE TOSCANO

Right of withdrawal and consumer law.....145

LAKATOS VERONIKA

Hatékony szabályozás a pénzügyi fogyasztóvédelem területén?.....155

MENYHÉRT ENIKŐ

Reintegration of prisoners with special regard to electronic monitoring and reintegration custody.....171

MOHAMMAD ELAYAN AL ANIMAT

Legal Framework and Mechanisms to Protect the Digital Economy.....189

MOURAD YOUSFI

International Center for the Settlement of Investment Disputes' Mediation Rules: a new approach to resolve investment disputes.....197

PÁHI BARBARA

A hitelezői érdekek büntetőjogi védelmének hazai változásai  
a XX. század közepéig.....215

SARRA RAHOUI

The Politicization of Immigration within the EU's External Policies.....237

SZIKORA TAMÁS

Politikai hirdetések a közösségi médiában – újabb kihívások és megoldási  
javaslatok.....251

VÁRACZKI NIKOLETT

Betegjogok érvényesülése a mentőgyakorlatban.....267

KÁROLY VIGH

State recognition of churches in Romania.....285

ANNA ZAVERSKY\*

***Paid annual leave in the European Union: The Cases Bauer, Max-Planck-Gesellschaft and job-medium and its consequences***

**Abstract:** The presentation deals with the provisions regarding paid annual leave in the Law of the European Union as they are often subject of preliminary ruling proceedings before the European Court of Justice. After an explanation of the legal basis, Article 31(2) of the Charter of Fundamental Rights and Article 7(1) of Directive 2003/88/EC, the controversial case-law of the European Court of Justice concerning the paid annual leave and its consequences will be discussed. The focus is on the Cases *Bauer*, *Max-Planck-Gesellschaft* and *job-medium*.

**Keywords:** paid annual leave, European Court of Justice, Charter of Fundamental Rights, Directive 2003/88/EC, direct horizontal effect

DOI: <https://doi.org/10.46942/SIDM.2023.2.7-24>

## 1. Introduction

The case-law of the European Court of Justice certainly has a strong influence on European labour law. The numerous and extensive judgements of the European Court of Justice and the resulting judicial development of the law have always been and continue to be controversial – especially in the area of fundamental social rights.<sup>1</sup> The following paper deals with the controversial case-law of the European Court of Justice concerning the paid annual leave. After an explanation of the legal basis, Article 31(2) of the Charter of Fundamental Rights of the European Union<sup>2</sup> and Article 7 of Directive 2003/88/EC of the European Parliament and of the Council of 4 November 2003 concerning certain aspects of the organisation of

---

\* Mag. iur. Anna Zaversky, University of Graz, Institute of Labour Law and Social Security Law.

<sup>1</sup> Cf. KOPETZKI KOPETZKI, M.: Das Grundrecht auf Jahresurlaub: Neues zur Charta und ihrer Drittwirkung, *eollex* 2019, 97-100; RIESENHUBER, K.: Europäisches Arbeitsrecht (2021) § 1 para. 63.

<sup>2</sup> OJ C 2012/326, 391.

working time,<sup>3</sup> the cases *Bauer*,<sup>4</sup> *Max-Planck-Gesellschaft*<sup>5</sup> and *job-medium*<sup>6</sup> and their consequences will be discussed.

## 2. Legal basis

### 2.1. Article 31(2) of the Charter of Fundamental Rights

In the context of European Union law, Article 31 of the Charter is of essential importance for paid leave law. It is stipulated in Title IV "Solidarity", where the fundamental rights of workers are listed, and due to the case-law at issue it reached high significance for the labour and social security law in the European Union. Article 31 of the Charter enshrines the fundamental right to fair and just working conditions and its subparagraph 2 states expressly the right to an annual period of paid leave. The term "worker" within the meaning of Article 31(2) of the Charter includes natural persons who perform services under the direction of another for a certain period of time in return for which he receives remuneration. In this context, any fixed-term or part-time arrangement is of no significance.<sup>7</sup>

According to the explanations<sup>8</sup> relating to Article 31 of the Charter, its subparagraph 2 is based on Council Directive 93/104/EC of 23 November 1993 concerning certain aspects of the organization of working time,<sup>9</sup> on Article 2 of the European Social Charter, signed in Turin on 18 October 1961 and revised in Strasbourg on 3 May 1996, as well as on point 8 of the Community Charter of the Fundamental Social Rights of Workers, adopted at the meeting of the European Council in Strasbourg on 9 December 1989. These legal sources do not constitute an element of European Union law and can merely serve as an aid to interpretation. At the beginning the Charter was of declaratory nature, serving the purpose of systematising the case-law of the European Court of Justice on fundamental rights and making it more comprehensible. Having said that, with the Treaty of Lisbon the Charter was given the same legal value as the Treaties pursuant to Article 6(1) of the Treaty on European Union (TEU) and became legally binding in 2009. Since then, the Charter has been part of the primary law of the European Union. Thus,

---

<sup>3</sup> OJ L 2003/299, 9.

<sup>4</sup> C-569/16 and C-570/16, *Stadt Wuppertal v. Maria Elisabeth Bauer and Volker Willmeroth v. Martina Broßonn*, ECLI:EU:C:2018:871.

<sup>5</sup> C-684/16, *Max-Planck-Gesellschaft zur Förderung der Wissenschaften e.V. v. Tetsuji Shimizu*, ECLI:EU:C:2018:874.

<sup>6</sup> C-233/20, *WD v. job-medium GmbH in Liquidation*, ECLI:EU:C:2021:960.

<sup>7</sup> Cf. KRÖLL, T. in HOLOUBEK, M., M. – LIENBACHER, G. (EDS.): *GRC-Kommentar*<sup>2</sup> (2019) Art. 31 GRC para. 16 ff.

<sup>8</sup> Explanations relating to the Charter of Fundamental Rights, OJ C 2007/303, 17.

<sup>9</sup> OJ L 1993/307, 18.



an amendment would require the same procedure as a treaty amendment within the meaning of Article 48 TEU and the European Court of Justice must consider the Charter as a binding source of law. Furthermore, the primary law classification of the Charter means that legal acts of the European Union and the Member States when implementing European Union law must be measured by the standard of Article 51(1) of the Charter.<sup>10</sup>

Nonetheless, the competences of the European Union remain unaffected by the classification under primary law. Article 6(1) sentence 2 TEU clarifies this, not least in order to counteract the accusation that the Charter contains rights that are not covered by the competence of the European Union.<sup>11</sup> For the very same reason, Article 51(1) of the Charter serves to emphasise the principle of conferral (Article 4 TEU) and the principle of subsidiarity (Article 5 TEU).<sup>12</sup>

To be falling within the scope of the Charter the existence of a secondary law in the respective regulatory area or of a freedom of movement or a fundamental freedom that is relevant to the respective facts is sufficient.<sup>13</sup> Consequently, the fundamental rights of the European Union can theoretically extend into almost all national areas – in particular due to the diverse and general regulatory content of directives.<sup>14</sup> Significantly, this is applicable in labour law, as this area is very strongly determined by directives.<sup>15</sup>

## 2.2. Article 7 of Directive 2003/88/EC

In secondary law Article 7 of Directive 2003/88/EC, which is not only based on but reproduces exactly Article 7 of Directive 93/104/EC, is the relevant legal source regarding paid leave. The provision provides in its first subparagraph that Member States shall take the measures necessary to ensure that every worker is entitled to paid annual leave of at least four weeks in accordance with the conditions for entitlement to, and granting of, such paid leave laid down by national legislation and/or practice. Furthermore, the second subparagraph provides that the minimum

---

<sup>10</sup> OPINION OF ADVOCATE GENERAL TRSTENJAK delivered on 8 September 2011, C-282/10, ECLI:EU:C:2011:559, para. 72; TOPAL-GÖKCELL, S. – BALTHASAR-WACH, A.: Grundrechte, in Hafner, G. – KUMIN, A. – WEISS, F. (EDS.): *Recht der Europäischen Union*<sup>2</sup> (2019) 31-64.

<sup>11</sup> WOLFGANG, H.-M. IN LENZ, C. – BORCHARDT, K.-D. (EDS.): *EU-Verträge Kommentar*<sup>6</sup> (2012) Art. 6 EUV para. 4.

<sup>12</sup> HOLOUBEK, M – OSWALD, M. IN HOLOUBEK, M. – LIENBACHER, G. (EDS.): *GRC-Kommentar*<sup>2</sup> (2019) Art. 51 GRC para. 65.

<sup>13</sup> BRENN, C.: Schutz der EU-Grundrechte durch den Obersten Gerichtshof, *Journal of Public Law* 2013, 707-728.

<sup>14</sup> Cf. HARATSCH, A. – KOENIG, C. – PECHSTEIN, M.: *Europarecht*<sup>12</sup> (2020) para. 705.

<sup>15</sup> Cf. RIESENHUBER, K.: § 2 para. 30.

period of paid annual leave may not be replaced by an allowance in lieu, except where the employment relationship is terminated.

The joint regulation of paid leave and working time is a tradition of European Union law which has its origins in a recommendation from the Council<sup>16</sup> in 1975. This recommendation already provided for paid leave of four weeks. Moreover, it was based on the social action programme<sup>17</sup> in 1974 with which the right to paid leave first became an interest in the former European Community.<sup>18</sup>

The purpose of paid leave is to enable the worker “to rest from carrying out the work he is required to do under his contract of employment and to enjoy a period of relaxation and leisure.”<sup>19</sup> In addition, the purpose is – as the term “paid” implies – “to put the worker, during such leave, in a position which is, as regards remuneration, comparable to periods of work.”<sup>20</sup> In other words, the remuneration during the paid leave must correspond to the regular remuneration and any bonuses based on qualifications, position or length of employment.<sup>21</sup> According to Article 1(3) sentence 1 of Directive 2003/88/EC, the scope of the Directive covers activities, both public and private, within the meaning of Article 2 of Council Directive 89/391/EEC of 12 June 1989 on the introduction of measures to encourage improvements in the safety and health of workers at work.<sup>22</sup>

To define who a worker within the meaning of the Directive 2003/88/EC is, it is necessary to give an autonomous and uniform interpretation throughout the European Union, since the provisions of European Union law make no express reference to the law of the Member States for the purpose of determining their meaning and scope. Of essential importance in this context is the fact “that for a certain period of time a person performs services for and under the direction of another person in return for which he receives remuneration.”<sup>23</sup> In pursuance of this definition the European Court of Justice has recourse to the concept of a

---

<sup>16</sup> Recommendation of the Council of 22 July 1975 on the principle of the 40-hour week and the principle of four weeks' annual paid holiday, OJ L 1975/199, 32.

<sup>17</sup> Council Resolution of 21 January 1974 concerning a social action programme, OJ C 1974/13, 1.

<sup>18</sup> RUDKOWSKI, L. IN SCHLACHTER, M. – HEINIG, H. (EDS.): *Europäisches Arbeits- und Sozialrecht*<sup>2</sup> (2021) § 12 para. 5.

<sup>19</sup> C-350/06 and C-520/06, *Gerhard Schultz-Hoff v. Deutsche Rentenversicherung Bund and Stringer amongst others v. Her Majesty's Revenue and Customs*, ECLI:EU:C:2009:18, para. 25.

<sup>20</sup> C-131/04 and C-257/04, *Robinson-Steele v. R. D. Retail Services Ltd and Michael Jason Clarke v. Frank Staddon Ltd and J. C. Caulfield amongst others v. Hanson Clay Products Ltd*, ECLI:EU:C:2006:177, para. 59.

<sup>21</sup> Cf. HIEBL, C. – RUNGALDIER, U.: *Grundzüge des österreichischen Arbeits- und Sozialrechts*<sup>4</sup> (2014) 122.

<sup>22</sup> OJ L 1989/183, 1.

<sup>23</sup> Case 66/85, *Deborah Lawrie-Blum v. Land Baden-Württemberg*, ECLI:EU:C:1986:284, para. 17.

worker which is used in Article 45 of the Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU).<sup>24</sup>

According to Article 18 of Directive 2003/88/EC, derogations from Article 7 of that Directive cannot be made by means of collective agreements. Due to the drafting as "minimum safety and health requirements for the organisation of working time" according to Article 1(1) of Directive 2003/88/EC, regulations of the Member States that exceed the provisions of the Directive are lawful.<sup>25</sup> Notably according to the settled case-law of the European Court of Justice it is permissible for the national entitlement to paid leave to cover a period longer than four weeks. According to the wording of the Directive, the regulation of paid leave law is in general the Member States' responsibility. Yet the substantial case-law of the European Court of Justice on Article 7 of Directive 2003/88/EC has imposed significant restriction on the Member States' scope.<sup>26</sup> That is to say Member States "must ensure that the detailed national implementing rules take account of the limits flowing from the directive itself."<sup>27</sup> To give an illustration, the cases *Bauer, Max-Plank-Gesellschaft* and *job-medium* will be discussed in the following.

### 3. Case-law

#### 3.1. C-569/16 and C-570/16 (*Bauer*)

##### *Facts of the case and national legislation*

The main proceedings in Joined Cases C-569/16 and C-570/16, *Stadt Wuppertal versus Maria Elisabeth Bauer and Volker Willmeroth*, in his capacity as owner of TWI Technische Wartung und Instandsetzung Volker Willmeroth e.K. versus Martina Broßonn, took place in Germany. Paragraph 7(4) of the Federal Law on Leave provided that an allowance shall be paid in lieu, if paid leave can no longer be granted in whole or in part, because of the termination of the employment.

Mrs Bauer and Mrs Broßonn were both the sole legal heirs of their respective husbands. Before Mr Bauer died, he was employed by the City of Wuppertal. Mr. Broßonn was employed by Volker Willmeroth. Both employers rejected the request of the spouses of their deceased workers for an allowance. While the requested

---

<sup>24</sup> Cf. C-519/09, *Dieter May v. AOK Rheinland/Hamburg - Die Gesundheitskasse*, ECLI:EU:C:2011:221, para. 22.

<sup>25</sup> Cf. C-282/10, *Maribel Dominguez v. Centre informatique du Centre Ouest Atlantique und Préfet de la région Centre*, ECLI:EU:C:2012:33, para 48; 3.5.2012, C-337/10, *Georg Neidel v. Stadt Frankfurt am Main*, ECLI:EU:C:2012:263, para. 35.

<sup>26</sup> RUDKOWSKI, L. IN SCHLACHTER, M. – HEINIG, H.: § 12 para. 1.

<sup>27</sup> C-131/04 and C-257/04, *Robinson-Steele v. R. D. Retail Services Ltd and Michael Jason Clarke v. Frank Staddon Ltd and J. C. Caulfield amongst others v. Hanson Clay Products Ltd*, ECLI:EU:C:2006:177, para. 57.

allowance of Mrs Bauer amounted to EUR 5 857.75, corresponding to the 25 days of outstanding paid annual leave which her husband had not taken at the time of his death, Mrs Broßonn requested allowance numbered EUR 3 702.72, corresponding to the 32 days of outstanding paid annual leave which her husband had not taken at the time of his death. Both spouses brought actions seeking payment for those allowances, which were upheld and after the appeal of the opposing parties was dismissed, the opposing parties appealed to the referring court, the Federal Labour Court of Germany.

### ***Questions referred for a preliminary ruling***

In order to give a ruling over the appeal of the City of Wuppertal and Mr Willmeroth, the Federal Labour Court of Germany wanted to know if Article 7(1) of Directive 2003/88/EC or Article 31(2) of the Charter grant the heir of a worker who died while in an employment relationship a right to financial compensation for the worker's minimum paid annual leave not taken prior to his death, which is precluded by Paragraph 7(4) of the Federal Law on Leave, read in conjunction with Paragraph 1922(1) of the Civil Code. This was in question, despite the judgement *Bollacke*,<sup>28</sup> in which the European Court of Justice held that Article 7 of Directive 2003/88/EC must be interpreted as precluding national legislation or practice which provides that the entitlement to paid annual leave lapses without conferring entitlement to an allowance in lieu of outstanding paid annual leave, where the employment relationship is terminated by the death of the worker. The doubts of the Federal Labour Court of Germany were grounded in the national law, as it lapses the right to paid leave law upon the worker's death, as a result of which it cannot be converted into an entitlement to an allowance in lieu or be part of the estate.

Furthermore, the Federal Labour Court of Germany asked – in case of an affirmative answer to the first question – if this applies likewise in employment relationships between two private persons. To put it another way, whether those provisions of European Union law are capable of producing direct effect in such a context, since the main proceeding of case C-570/16 is between two individuals.

### ***Judgement***

In his judgement, the European Court of Justice first recalled the settled case-law<sup>29</sup> according to which every worker's right to paid annual leave must be regarded as a

---

<sup>28</sup> C-118/13, *Gülray Bollacke v. K + K Klaas & Kock B. V. & Co. KG*, ECLI:EU:C:2014:1755.

<sup>29</sup> C-350/06 and C-520/06, *Gerhard Schultz-Hoff v. Deutsche Rentenversicherung Bund and Stringer amongst others v. Her Majesty's Revenue and Customs*, ECLI:EU:C:2009:18, para. 22; C-214/10, *KHS AG v. Winfried Schulte*, ECLI:EU:C:2011:761, para. 23; Cf. C-282/10, *Maribel Dominguez v. Centre informatique du Centre Ouest*

particularly important principle of European Union social law from which there may be no derogations and whose implementation by the competent national authorities must be confined within the limits expressly laid down by Directive 2003/88/EC. In order to ensure respect for that fundamental right affirmed in European Union law, Article 7 of Directive 2003/88/EC may not be interpreted restrictively at the expense of the rights that workers derive from it. Having said that, the right to annual leave constitutes only one of two aspects of the right to paid annual leave as an essential principle of European Union social law, as it includes as well the entitlement to payment. The European Court of Justice recalled the purpose of Article 7 of Directive 2003/88/EC and held that Article 7(2) of Directive 2003/88/EC aims in particular to ensure that workers are entitled to actual rest, with a view to ensuring effective protection of their health and safety. As, upon termination of the employment relationship, the actual taking of paid annual leave to which a worker was entitled is no longer possible, Article 7(2) of Directive 2003/88/EC provides that the worker is entitled to an allowance in lieu for the days of paid annual leave not taken. Otherwise, the worker would lose all enjoyment of the right to paid annual leave, even in pecuniary form. As already held in paragraph 23 of the judgement *Bollacke* in 2014, the European Court of Justice pointed out that Article 7(2) of Directive 2003/88/EC lays down no condition for entitlement to an allowance in lieu other than that relating to the fact, first, that the employment relationship has ended and, second, that the worker has not taken all the paid annual leave to which he was entitled on the date that that relationship ended.

The European Court of Justice consented to the notion of the referring court, that the worker's death admittedly has the inevitable consequence of depriving him of any effective possibility of enjoying the period of rest and relaxation attaching to the right to paid annual leave to which he was entitled at the time of his death. Yet, he held that it cannot be accepted that his death retroactively entails the total loss of the acquired right, which also includes the entitlement to a payment as a second aspect of equal importance. From a financial perspective the right to paid annual leave acquired by a worker is purely pecuniary in nature and, as such, be therefore intended to become part of the relevant person's assets, as a result of which the latter's death cannot retrospectively deprive his estate and, accordingly, those to whom it is to be transferred by way of inheritance, from the effective enjoyment of the financial aspect of the right to paid annual leave. After holding that the loss of a worker's acquired right to paid annual leave or his corresponding right to payment of an allowance in lieu of paid leave not taken upon termination of the employment relationship, without the worker having actually had the opportunity to exercise that

---

*Atlantique und Préfet de la région Centre*, ECLI:EU:C:2012:33, para 16; C-118/13, *Gülray Bollacke v. K + K Klaas & Kock B. V. & Co. KG*, ECLI:EU:C:2014:1755, para 15.

right to paid annual leave, would undermine the very substance of that right<sup>30</sup> and that consequently the receipt of financial compensation in case of an termination of the employment relationship because of the worker's death is essential to ensure the effectiveness of the entitlement to paid annual leave granted to the worker, the European Court of Justice recalled its case-law<sup>31</sup> regarding Article 31(2) of the Charter. He further considered that the wording of Article 31(2) of the Charter enshrines the 'right' of all workers to an 'annual period of paid leave', which should be given the same meaning as that 'paid annual leave' in Article 7(1) of Directive 2003/88/EC, and that the explanations relating to Article 31 of the Charter state its origin as discussed above. The explanations, in accordance with the third subparagraph of Article 6(1) TEU and Article 52(7) of the Charter, must be taken into consideration for the interpretation of the Charter. In this context the European Court of Justice recalled that remuneration must be maintained for the duration of annual leave within the meaning of those provisions. Therefore, the fundamental right to an annual period of paid leave includes an entitlement to a payment as well as the right to an allowance in lieu of annual leave not taken upon termination of the employment relationship. Limitations may be imposed on that right only under the strict conditions laid down in Article 52(1) of the Charter and, in particular, of the essential content of that right. On the ground of the entitlement to a payment being a second aspect of equal importance to the right to paid annual leave, Member States are similarly precluded from deciding that termination of the employment relationship caused by death leads retroactively to the complete loss of that right acquired by the worker and this justifies the payment to the person concerned or his legal heirs of an allowance in lieu of annual leave not taken upon termination of the employment relationship.

In the light of all these statements the European Court of Justice held that where an employment relationship is terminated by the death of the worker, it follows not only from Article 7(2) of Directive 2003/88/EC but also from Article 31(2) of the Charter that, in order to prevent the fundamental right to paid annual leave acquired by that worker from being retroactively lost, including the financial aspect of those rights, the right of the person concerned to an allowance in lieu of leave which has not been taken may be passed on by inheritance to his legal heirs. The European Court of Justice justified this with the applicability of Art 31(2) of the Charter, which is based on the fact that the national legislation at issue is an implementation of Directive 2003/88/EC. Moreover, he considered the explanations relating to the Charter, which state its' origin as discussed before.

---

<sup>30</sup> See C-579/12 RX-II, *European Commission v. Guido Strack*, ECLI:EU:C:2013:570, para. 32.

<sup>31</sup> C-214/10, *KHS AG v. Winfried Schulte*, ECLI:EU:C:2011:761, para. 37; C-337/10, *Georg Neidel v. Stadt Frankfurt am Main*, ECLI:EU:C:2012:263, para. 40; C-178/15, *Alija Sobczyszyn v. Szkoła Podstawowa w Rzęplinie*, ECLI:EU:C:2016:502, para. 20.

Article 7 of Directive 2003/88/EC and Article 31(2) of the Charter therefore must be interpreted as precluding national legislation, such as that at issue in the main proceedings, under which, upon termination of the employment relationship because of the worker's death, the right to paid annual leave acquired under those provisions and not taken by the worker before his death lapses without being able to give rise to a right to an allowance in lieu of that leave which is transferable to the worker's legal heirs by inheritance.

As the referring court asked if the national provision at issue must be disapplied by the national court in the event that it is impossible to interpret it in a way as to ensure compliance with Article 7 of Directive 2003/88/EC and Article 31(2) of the Charter, the European Court of Justice recalled that this question arises only if no interpretation of that provision which is compatible with European Union law proves possible. Afterwards, it states that Article 7 of Directive 93/104/EC and Article 7 of Directive 2003/88/EC did not themselves establish the right to paid annual leave, which is based in particular on various international instruments and is, as an essential principle of European Union social law, mandatory in nature. That essential principle includes the right to 'paid' annual leave as such and the right, inherent in the former, to an allowance in lieu of annual leave not taken upon termination of the employment relationship. According to the European Court of Justice the right to a period of paid annual leave is thus, as regards its very existence, both mandatory and unconditional in nature, the unconditional nature not needing to be given concrete expression by the provisions of European Union or national law, which are only required to specify the exact duration of paid annual leave and, where appropriate, certain conditions for the exercise of that right. Article 31(2) of the Charter therefore entails, in particular, as regards the situations falling within the scope thereof, that the national court must disapply national legislation such as that at issue in the main proceedings. Article 51(1) does not, however, address the question whether those individuals may, where appropriate, be directly required to comply with certain provisions of the Charter and cannot, accordingly, be interpreted as meaning that it would systematically preclude such a possibility. For these statements the European Court of Justice referred by analogy to its judgment of 17 April 2018, *Egenberger*,<sup>32</sup> in which it held that the prohibition laid down in Article 21(1) of the Charter is sufficient in itself to confer on individuals a right which they may rely on as such in a dispute with another individual.

In the light of the foregoing the European Court of Justice held that in the event of the impossibility of the referring court to interpret the national legislation at issue in a manner ensuring its compliance with Article 31(2) of the Charter, which entails, by its very nature, a corresponding obligation on the employer to grant periods of

---

<sup>32</sup> C-414/16, *Vera Egenberger v. Evangelisches Werk für Diakonie und Entwicklung eV*, ECLI:EU:C:2018:257, para. 76 f.

paid leave, it will be required, in a situation such as that in the particular legal context of Case C-570/16, to ensure, within its jurisdiction, the judicial protection for individuals flowing from that provision and to guarantee the full effectiveness thereof by disapplying where necessary that national legislation.

### 3.2. C-684/16 (*Max-Planck-Gesellschaft*)

#### *Facts of the case and national legislation*

In Case C-684/16, Max-Planck-Gesellschaft zur Förderung der Wissenschaften e.V. versus Tetsuji Shimizu, the main proceeding took place in Germany as well, the Federal Law on Leave and the refusal of the employer to pay an allowance in lieu of paid annual leave was again subject of the request for a preliminary ruling. By contrast, this time the reason for the allowance was not the paid leave not taken before death, but the paid leave not taken before the termination of the employment relationship by effluxion of time. Not only Paragraph 7(4) of the Federal Law on Leave, but also Paragraph 7(1) and (3) were at issue. Paragraph 7(1) of the Federal Law on Leave provided that in determining the dates on which paid leave may be taken, consideration shall be given to a worker's wishes, save where consideration thereof is precluded by imperative operational interests or the wishes of other workers who deserve to be given priority for social reasons. Paid leave shall be granted when requested in connection with preventive or post-care medical treatment. Paragraph 7(2) of the Federal Law on Leave provided inter alia that leave must be granted and taken in the course of the current calendar year. The carrying-over of paid leave to the next calendar year shall be permitted only if justified on compelling operational grounds or for reasons personal to the worker.

The employment relationship between the worker Mr. Shimizu and his employer Max-Planck-Gesellschaft was based on several fixed-term contracts. About two months before the termination of the employment relationship on 31 December 2013, Max-Planck-Gesellschaft invited but did not force Mr Shimizu to take his paid leave before the termination. Mr Shimizu took two days of paid leave in the last two months of his employment relationship with Max-Planck-Gesellschaft and sought payment from the latter of an allowance in the amount of EUR 11 979 corresponding to 51 days of paid annual leave for 2012 and 2013 which had not been taken. Because this was unsuccessful, he brought action, which was upheld both at first instance and on appeal. Eventually, Max-Planck-Gesellschaft appealed to the referring court, the Federal Labour Court of Germany.



### *Questions referred for a preliminary ruling*

The referring court took the view that the European Court of Justice's case-law does not make it possible to determine whether national legislation which provides that a worker's paid leave which has not been taken in the year in respect of which it was granted expires, in principle, at the end of that year, unless the conditions for its carry-over laid down in that provision are met and as a result of the loss of that right, it may no longer be converted into an entitlement to an allowance under Article 7(4) of the Federal Law on Leave is consistent with Article 7 of Directive 2003/88/EC and Article 31(2) of the Charter, the legal literature, moreover, being divided in that regard. To that end the Federal Labour Court of Germany asked if Article 7(1) of Directive 2003/88/EC or Article 31(2) of the Charter preclude national legislation, such as Paragraph 7 of the Federal Law on Leave, under which, as one of the methods of exercising the right to paid annual leave, a worker must apply for such paid leave with an indication of his preferred dates so that the paid leave entitlement does not lapse at the end of the relevant period without compensation and under which an employer is not required, unilaterally and with binding effect for the worker, to specify when that paid leave be taken by the worker within the relevant period.

On the ground of Max-Planck-Gesellschaft being a non-profit-making organisation governed by private law which, notwithstanding the fact that it is largely financed from public funds, has no special powers as compared to the rules applicable between individuals the referring court wanted to know if an affirmative answer to the first question applies even where the employment relationship is between two private persons.

### *Judgement*

At the beginning the European Court of Justice recalled, likewise to the judgement *Bauer*, its case-law regarding the worker's right to paid annual leave. As these two judgments are very similar, only the aspects which differ from the first judgement will be discussed. The European Court of Justice held that Article 7(1) of Directive 2003/88/EC does not in principle preclude national legislation which lays down conditions for the exercise of the right to paid annual leave expressly conferred by the directive, including even the loss of that right at the end of a paid leave year or of a carry-over period, provided, however, that the worker who has lost his right to paid annual leave has actually had the opportunity to exercise the right conferred on him by the directive by referring to his judgment *Schultz-Hoff*<sup>33</sup> from 2009. An

---

<sup>33</sup> C-350/06 and C-520/06, *Gerhard Schultz-Hoff v. Deutsche Rentenversicherung Bund and Stringer amongst others v. Her Majesty's Revenue and Customs*, ECLI:EU:C:2009:18, para. 43.

automatic loss of the entitlement to paid annual leave, which is not subject to prior verification that the worker was in fact given the opportunity to exercise that right, as in the case at issue, fails to have regard to the stated limits which are binding on Member States when specifying the conditions for the exercise of that right. The European Court of Justice stated this on the ground of the worker being regarded as the weaker party in the employment relationship, and therefore the necessity of preventing the employer from being in a position to impose upon him a restriction of his rights.

In order to avoid a situation in which the burden of ensuring that the right to paid annual leave is actually exercised rests fully on the worker, while the employer may, as a result thereof, take free of the need to fulfil its own obligations by arguing that no application for paid annual leave was submitted by the worker, the European Court of Justice held the following: The employer is in particular required, in view of the mandatory nature of the entitlement to paid annual leave and in order to ensure the effectiveness of Article 7 of Directive 2003/88/EC, to ensure, specifically and transparently, that the worker is actually in a position to take the paid annual leave to which he is entitled, by encouraging him, formally if need be, to do so, while informing him, accurately and in good time so as to ensure that that paid leave is still capable of ensuring for the person concerned the rest and relaxation to which it is supposed to contribute, that, if he does not take it, it will be lost at the end of the reference period or authorised carry-over period. Importantly the burden of proof in that respect is on the employer.

The European Court of Justice answer to first question was that Article 7 of Directive 2003/88/EC and Article 31(2) of the Charter must be interpreted as precluding national legislation, such as that at issue in the main proceedings, under which, in the event that the worker did not ask to exercise his right to paid annual leave during the reference period concerned, the worker loses, at the end of that period — automatically and without prior verification of whether the employer had in fact enabled him to exercise that right, in particular through the provision of sufficient information — the days of paid annual leave acquired under those provisions in respect of that period, and, accordingly, his right to an allowance in lieu of paid annual leave not taken in the event that the employment relationship is terminated. In the event that it is impossible to interpret national legislation such as that at issue in the main proceedings in a manner consistent with Article 7 of Directive 2003/88/EC and Article 31(2) of the Charter, it follows from the latter provision that a national court hearing a dispute between a worker and his former employer who is a private individual must disapply the national legislation.

### 3.3. C-233/20 (*job-medium*)

#### *Facts of the case and national legislation*

The last example Case C-233/20, WD versus job-medium GmbH, in liquidation is facing Austrian Law. The Austrian Supreme Court had doubts regarding the compatibility of Article 10 of the Austrian Law on annual leave with Article 7 of Directive 2003/88/EC, as interpreted by the European Court of Justice, and with Article 31(2) of the Charter, as subparagraph 2 of the national provision at issue stated that no compensatory indemnity, which is equal to an allowance in lieu, shall be due if the worker terminates the employment relationship prematurely without cause.

WD terminated his employment relationship with job medium by premature and unjustified withdrawal. At the end of the employment relationship WD still had a paid leave entitlement of 3.33 days. Relying on Article 10(2) of the Austrian Law on annual leave job-medium refused to pay him an allowance in lieu of those days not taken, equivalent to EUR 322.06. On the basis of this provision WDs' action was dismissed at first and second instance. Hence, he brought an appeal on a point of law.

#### *Questions referred for a preliminary ruling*

The questions of the Supreme Court for a preliminary ruling were firstly, if a provision of national law under which no allowance in lieu of annual leave is payable in respect of the current last working year, where the worker unilaterally terminates the employment relationship early without cause, is compatible with Article 31(2) of the Charter and Article 7 of Directive 2003/88/EC.

Secondly, in case of a negative answer to that first question, the Supreme Court wanted to know if there is necessity of verifying additionally if the worker was unable to use up his or her annual leave and what criteria would have to be met for that verification.

#### *Judgement*

At first the European Court of Justice recalled its settled case-law<sup>34</sup> regarding the paid leave in Article 7 of Directive 2003/88/EC and Article 31(2) of the Charter.

---

<sup>34</sup> C-350/06 and C-520/06, *Gerhard Schultz-Hoff v. Deutsche Rentenversicherung Bund and Stringer amongst others v. Her Majesty's Revenue and Customs*, ECLI:EU:C:2009:18; C-214/10, *KHS AG v. Winfried Schulte*, ECLI:EU:C:2011:761, para. 37; C-337/10, *Georg Neidel v. Stadt Frankfurt am Main*, ECLI:EU:C:2012:263; C-118/13, *Gülay Bollacke v. K + K Klaus & Kock B. V. & Co. KG*, ECLI:EU:C:2014:1755; C-569/16 and

On the ground of the reason for which the employment relationship has ended not being relevant as regards the entitlement to an allowance in lieu, the worker having actually worked during the reference period and thus, having acquired a right to paid annual leave, a proportion of which had not yet been used when the employment relationship ended the European Court of Justice held that Article 7 of Directive 2003/88/EC, read in the light of Article 31(2) of the Charter, must be interpreted as precluding a provision of national law under which no allowance is payable in lieu of paid annual leave not taken in respect of the current and last year of employment, where the worker unilaterally terminates the employment relationship early and without cause.

Since the worker is entitled to an allowance for paid leave not taken in any event and irrespective of why he or she was unable to take that paid leave it was not necessary to answer the second question.

#### 4. Conclusions

The discussed cases show that the content of Article 7 of Directive 2003/88/EC as well as of Article 31(2) of the Charter itself is significantly shaped by the very extensive case-law of the European Court of Justice. This is, in particular, because the European Court of Justice considers Article 31(2) of the Charter to be a fundamental right with direct effect between private parties. In its view this is not contradicting with Article 51(1) of the Charter although this provision states that the provisions of the Charter are addressed to the institutions, bodies, offices and agencies of the European Union with due regard for the principle of subsidiarity and to the Member States only when they are implementing European Union law. Furthermore, the right to paid annual leave, as an essential principle of the European Union social law,<sup>35</sup> is of a mandatory nature,<sup>36</sup> is not subject to any conditions and does not require any concretization by European Union or national legal standards. These should only specify the exact duration of the annual leave and, if necessary, certain conditions for the exercise of the right.<sup>37</sup>

---

C-570/16, *Stadt Wuppertal v. Maria Elisabeth Bauer and Volker Willmeroth v. Martina Broßonn*, ECLI:EU:C:2018:871.

<sup>35</sup> Cf. C-173/99, *The Queen v. Secretary of State for Trade and Industry, ex parte: Broadcasting, Entertainment, Cinematographic and Theatre Union (BECTU)*, ECLI:EU:C:2001:356, para. 43; C-569/16 and C-570/16, *Stadt Wuppertal v. Maria Elisabeth Bauer and Volker Willmeroth v. Martina Broßonn*, ECLI:EU:C:2018:871, para. 83.

<sup>36</sup> Cf. C-131/04 and C-257/04, *Robinson-Steele v. R. D. Retail Services Ltd and Michael Jason Clarke v. Frank Staddon Ltd and J. C. Caulfield amongst others v. Hanson Clay Products Ltd*, ECLI:EU:C:2006:177, para. 68; C-569/16 and C-570/16, *Stadt Wuppertal v. Maria Elisabeth Bauer and Volker Willmeroth v. Martina Broßonn*, ECLI:EU:C:2018:871, para. 85.

<sup>37</sup> C-569/16 and C-570/16, *Stadt Wuppertal v. Maria Elisabeth Bauer and Volker Willmeroth v. Martina Broßonn*, ECLI:EU:C:2018:871, para. 85.

As a result of the direct horizontal effect the national court is required to set aside the national legislation in so far as it cannot be interpreted in a manner consistent with the requirements deriving from Article 31(2) of the Charter and Article 7 of Directive 2003/88/EC. This direct horizontal effect of Article 31(2) of the Charter not only leads to the necessity of an interpretation that is in conformity with fundamental rights between private parties, but also to the displacement of subordinate law, therefore including that of the Member States. Such a displacement effect cannot be assumed across-the-board for the GRC per se, but only if the respective provision of the GRC was referred to the ECJ for a preliminary ruling and the latter ruled to that effect.

With the judgement *Max-Planck-Gesellschaft* in mind, it can be said that the employer, in order to lawfully refuse a payment of an allowance in lieu in the event of the termination of the employment relationship, has to be able to prove that he has exercised all due diligence to enable the worker actually to take the paid annual leave to which he is entitled and that the worker was deliberately and in full knowledge of the ensuing consequences of losing the entitlement to an allowance in lieu by refraining from taking that paid leave.

Finally, due to Judgement *job-medium*, Article 10(2) of the Austrian Law on annual leave has not only been had to be disapplied by the national court but it has also been amended by the national legislator. In Austria, the national holiday entitlement is five weeks or six weeks in the case of a 25-year long employment relationship. The financial compensation of a part of paid leave going beyond the minimum annual period of four weeks laid down in Article 7(1) of Directive 2003/88/EC is not required by European Union law, since if the Member States exceed the minimum provisions of European Union law,<sup>38</sup> the Member States are not implementing European Union law. Hence the Austrian legislator amended<sup>39</sup> Article 10(2) of the Law on annual leave to the effect that the worker shall receive no compensatory indemnity for the fifth and sixth week of entitlement to paid leave in case he terminates the employment relationship prematurely without cause.

Such an amendment was required because the mere disapplication of Article 10(2) of the Law on annual leave would not be sufficient due to the obligation to adjust. The obligation to adjust the national law derives from 4(3) TEU and pursues the purpose of unfolding the full effectiveness of the provisions of European Union

---

<sup>38</sup> Cf. C-609/17 and C-610/17, *Terveys- ja sosiaalialan neuvottelijärjestö ry v. Hyvinvointialan liitto ry (TSN) and Auto- ja Kuljetusalan Työntekijäliitto AKT ry v. Satamaoperaattorit ry (AKT)*, ECLI:EU:C:2019:981, para. 36.

<sup>39</sup> BGBl I 2022/167.

law ("effet utile"). Moreover, the amendment of the law was necessary to fulfil the requirements of clarity of legal norms<sup>40</sup> and legal certainty.

In a nutshell, the discussed case-law shows that the European Court of Justice grants Article 31(2) of the Charter direct horizontal effect, which reinforces the effect of Article 7 of Directive 2003/88/EC. As a result, national courts are obliged to interpret national law in accordance with Article 31 (2) of the Charter and Article 7 of Directive 2003/88/EC also in legal disputes between two individuals and, if this is not possible, to leave it disappplied.

## Bibliography

### *Legislation:*

Charter of Fundamental Rights of the European Union, OJ C 2012/326, 391

Council Directive 89/391/EEC of 12 June 1989 on the introduction of measures to encourage improvements in the safety and health of workers at work, OJ L 1989/183, 1

Council Directive 93/104/EC of 23 November 1993 concerning certain aspects of the organization of working time, OJ L 1993/307, 18

Council Resolution of 21 January 1974 concerning a social action programme, OJ C 1974/13, 1

Directive 2003/88/EC of the European Parliament and of the Council of 4 November 2003 concerning certain aspects of the organisation of working time, OJ L 2003/299, 9

Explanations relating to the Charter of Fundamental Rights, OJ C 2007/303, 17

Recommendation of the Council of 22 July 1975 on the principle of the 40-hour week and the principle of four weeks' annual paid holiday, OJ L 1975/199, 32

### *Cases:*

Case 66/85, *Deborah Lawrie-Blum v. Land Baden-Württemberg*, ECLI:EU:C:1986:284

---

<sup>40</sup> Cf. C-160/99, *Commission of the European Communities v. French Republic*, ECLI:EU:C:2000:410, para. 22; STÖGER, K. – HAIDER, D. IN MAYER, H. – STÖGER, K. (EDS.): *Kommentar zu EUV und AEUV* (loose-leaf, 137th delivery [2012]) Art. 4(3) EUV para. 20.

- C-173/99, *The Queen v. Secretary of State for Trade and Industry, ex parte: Broadcasting, Entertainment, Cinematographic and Theatre Union (BECTU)*, ECLI:EU:C:2001:356
- C-160/99, *Commission of the European Communities v. French Republic*, ECLI:EU:C:2000:410
- C-131/04 and C-257/04, *Robinson-Steele v. R. D. Retail Services Ltd and Michael Jason Clarke v. Frank Staddon Ltd and J. C. Caulfield amongst others v. Hanson Clay Products Ltd*, ECLI:EU:C:2006:177
- C-350/06 and C-520/06, *Gerhard Schultz-Hoff v. Deutsche Rentenversicherung Bund and Stringer amongst others v. Her Majesty's Revenue and Customs*, ECLI:EU:C:2009:18
- C-519/09, *Dieter May v. AOK Rheinland/Hamburg - Die Gesundheitskasse*, ECLI:EU:C:2011:221
- C-214/10, *KHS AG v. Winfried Schulte*, ECLI:EU:C:2011:761
- C-282/10, *Maribel Dominguez v. Centre informatique du Centre Ouest Atlantique und Préfet de la région Centre*, ECLI:EU:C:2012:33
- C-337/10, *Georg Neidel v. Stadt Frankfurt am Main*, ECLI:EU:C:2012:263
- C-579/12 RX-II, *European Commission v. Guido Strack*, ECLI:EU:C:2013:570
- C-118/13, *Gülay Bollacke v. K + K Klaas & Kock B. V. & Co. KG*, ECLI:EU:C:2014:1755
- C-178/15, *Alija Sobczyszyn v. Szkoła Podstawowa w Rzęplinie*, ECLI:EU:C:2016:502
- C-414/16, *Vera Egenberger v. Evangelisches Werk für Diakonie und Entwicklung eV*, ECLI:EU:C:2018:257
- C-569/16 and C-570/16, *Stadt Wuppertal v. Maria Elisabeth Bauer and Volker Willmeroth v. Martina Broßonn*, ECLI:EU:C:2018:871
- C-684/16, *Max-Planck-Gesellschaft zur Förderung der Wissenschaften e.V. v. Tetsuji Shimizu*, ECLI:EU:C:2018:874
- C-609/17 and C-610/17, *Terveys- ja sosiaalialan neuvottelujärjestö ry v. Hyvinvointialan liitto ry (ISN) and Auto- ja Kuljetusalan Työntekijäliitto AKT ry v. Satamaoperaattorit ry (AKT)*, ECLI:EU:C:2019:981
- C-233/20, *WD v. job-medium GmbH in Liquidation*, ECLI:EU:C:2021:960
- OPINION OF ADVOCATE GENERAL TRSTENJAK delivered on 8 September 2011, C-282/10, ECLI:EU:C:2011:559

*Books:*

- HARATSCH, A. - KOENIG, C. – PECHSTEIN, M.: *Europarecht* (12th ed. Tübingen, Mohr Siebeck 2020)
- HIEBL, C. – RUNGALDIER, U.: *Grundzüge des österreichischen Arbeits- und Sozialrechts* (4th ed. Vienna, Linde 2014)
- HOLOUBEK, M. – OSWALD, M. IN HOLOUBEK, M – LIENBACHER, G. (EDS.): *GRC-Kommentar* (2nd ed. Vienna, Manz 2019) Art. 51 GRC
- KRÖLL, T. IN HOLOUBEK, M. – LIENBACHER, G. (EDS.): *GRC-Kommentar* (2nd ed. Vienna, Manz 2019) Art. 31 GRC
- RIESENHUBER, K.: *Europäisches Arbeitsrecht* (2nd ed. Berlin, De Gruyter 2021)
- RUDKOWSKI, L. IN SCHLACHTER, M. – HEINIG, H. (EDS.): *Europäisches Arbeits- und Sozialrecht* (2nd ed. Baden-Baden, Nomos 2021) § 12
- STÖGER, K. – HAIDER, D. IN MAYER, H. – STÖGER, K. (EDS.): *Kommentar zu EUV und AEUV* (loose-leaf, 137th delivery [Vienna, Manz 2012]) Art. 4(3) EUV
- TOPAL-GÖCKELI, S. – BALTHASAR-WACH, A.: GRUNDRECHTE, IN HAFNER, G. – KUMIN, A. – WEISS F. (EDS.): *Recht der Europäischen Union* (2nd ed. Vienna, Manz 2019) 31-64
- WOLFGANG, H-M. IN LENZ, C. – BORCHARDT, K-D. (EDS.): *EU-Verträge Kommentar* (6th ed. Vienna, Linde 2012) Art. 6 EUV

*Journals:*

- BRENN, C.: Schutz der EU-Grundrechte durch den Obersten Gerichtshof. *Journal of Public Law*, 2013, 707-728.
- KOPETZKI, M.: Das Grundrecht auf Jahresurlaub: Neues zur Charta und ihrer Drittwirkung. *ecolex* 2019, 97-100.



## BALÁZS ZSOLT\*

### A szabadságvesztés anyagi jogi háttere a XX. század első felében különös tekintettel a Csemegi-kódexre és az azt módosító egyes jogszabályokra

**Absztrakt:** A publikáció célja a szabadságvesztés, mint büntetési nemmel kapcsolatos változások vizsgálata a XX. század első felében. A tanulmány kiterjed a szabadságvesztés térnyerésének rövid történetére, majd pedig a vonatkozó büntetőjogi anyagi jogi jogszabályok elemzésére a szabadságvesztés tükrében. A dolgozat részletesen kitér a szabadságvesztés, mint büntetési nem anyagi jogi szabályanyagának változásaira, így bemutatja a Csemegi-kódexnek, az első két büntetőnovellának, illetve a Dologházi törvénynek a főbb rendelkezéseit ezen büntetési nem tükrében.

**Kulcsszavak:** büntető anyagi jog, fiatalok, visszaesés, munkakerülés

**Abstract:** The goal of the publication is to examine changes related to imprisonment as a form of punishment in the first half of 20th century. The study covers a short history of the rise of imprisonment in the legal system, and then an analysis of the relevant substantive criminal law legislation in the subject of imprisonment, thus, it presents the main provisions of the Csemegi-kódex, the first two amendments of the Codex, and the article of law on work evasion with regards to this type of punishment.

**Keywords:** substantive criminal law, juveniles, recidivism, work evasion

DOI: <https://doi.org/10.46942/SIDM.2023.2.25-46>

### 1. A szabadságvesztés története és térnyerése különös tekintettel a magyar jogtörténetre

Az ember biológiai okokra visszavezethetően sokkal jobban ki van téve a különböző fizikai behatások viszontagságainak, mint bolygók más élőlényei. Ennek különféle evolúciós okai vannak, mint annak is, hogy az ember ugyan kiemelkedett korábbi ősi, primitív közegéből, azonban magával hozta számos korábbi negatív tulajdonságát (pl.: agresszió). Ezen utóbbi kényszerűségből fakadó jellemvonások szabályozására használták ki az előbb említett pszichikai

---

\* dr. Balázs Zsolt, I. évfolyamos PhD hallgató, Miskolci Egyetem, Állam-és Jogtudományi Kar, Jogtörténeti és Jogelméleti Intézet, Jogtörténeti Tanszék. Témavezető: Dr. Lehotay Veronika, egyetemi docens

gyengeségeket a társadalom irányítói. Tulajdonképpen az a folyamat, melynek során ez megtörténik, nevezendő büntetésnek. Annak érdekében fordult az ember saját teste ellen, hogy saját agresszióját, visszasságait letörje. Ebből következik, hogy az emberi történelem számos évszázadban számított megengedettnek a testi büntetés, a test megfenyítése.<sup>1</sup>

A büntetőjogi szankció legalapvetőbb eleme, hogy személyes. A középkorban ugyan ismeretes volt a kollektív büntetés, azonban mégis elsősorban az elkövető ellen kívántak fellépni. A középkorban a szankciók a test ellen irányultak, hiszen ez szolgált a legkönnyebb célpontként. A test elleni büntetések mind materiális, mind pedig szimbolikus jelentőséggel bírtak. A kegyetlen megtorlás, a sorozatos kínzások és vérengzések a hatalom korlátlan erejét voltak hivatottak jelképezni.<sup>2</sup> Lényeges kiemelni, hogy a középkor igazságszolgáltatásában elenyésző szerepet játszott a szabadságvesztés. Ez betudható annak, hogy kevés volt a fogva tartásra alkalmas hely, illetve a társadalomnak csupán kicsiny része rendelkezett tényleges szabadsággal.<sup>3</sup>

A magyar joggyakorlatban Árpád-házi királyaink idején jelent meg a tömlőc, vagy másképpen *carver* intézménye. Tehát a szabadságvesztés büntetések már első királyaink idején felbukkannak.<sup>4</sup> Természetesen a korabeli magyar rendi büntető praktikumhoz sem igazán illeszkedett a már korábban említett okok miatt, így ez a börtön kivételes büntetési nemnek tekinthető a középkori Magyarországon.<sup>5</sup>

A *carver* létezésének tényét a Váradi Regestrumban folytatott kutatások is bizonyítják. A szabadságvesztés tehát, ha nem is meghatározó formában, de alkalmazott büntetési nem volt, ellentétben Európa nyugati államaival, ahol csak a XVI-XVIII. században jelent meg a szabadságvesztés. Említést érdemel még, hogy a XVI. században a magyar jog ismerte az úgynevezett örökös börtön fogalmát, ami a mai életfogytig tartó szabadságvesztésnek feleltethető meg.<sup>6</sup>

Különösen említésre érdemes következtetéseket források hiányában nem lehet levonni a középkori viszonyok tekintetében, azonban Szemere Bertalan megemlíti, hogy az örökös fogságot azokkal a papokkal szemben alkalmazták akik, olyan bűncselekményt követtek el, amelyet alapesetben halálbüntetéssel sújtottak. Az egyházi személyek nagy jelentőséggel bírtak, s kivégzésük így volt elkerülhető. Később ez az intézmény természetesen átkerült a kánonjogi bíráskodásból a világi bíráskodásba is.<sup>7</sup>

<sup>1</sup> MEZEY Barna: *Régi idők tömlőcei – Büntetések, börtönök, bakók*. Rubicon-Ház Bt., Budapest, 2010. 7. o.

<sup>2</sup> MEZEY B.: i.m. 2010, 8. o.

<sup>3</sup> MEZEY B.: i.m. 2010, 14-15.o.

<sup>4</sup> MEZEY Barna: *A magyar polgári börtönügy kezdetei*. Osiris-Századvég Kiadó, Budapest, 1995. 7.o.

<sup>5</sup> MEZEY B.: i.m. 1995, 7.o.

<sup>6</sup> BUCHINGER Ágnes: *A büntetésrehabilitációs-jog kialakulása*. In: *Doktori Műhelytanulmányok* 2015. 41-42.o.

<sup>7</sup> LÁSZLÓ Zsuzsanna: *Az életfogytig tartó szabadságvesztés szabályozásának története a magyar jogban*. In: *Acta Universitatis Szegediensis : forum : publicationes doctorandorum iuridicorum*, 2011. 149-160.o.

Az örökös fogság az életfogytig tartó szabadságvesztés törvényhozói szinten történő megjelenésének tekinthető, először 1435-ben találkozhatunk vele, Zsigmond második dekrétumában kerül említésre elsőként. Ulászló már a hatalmaskodások, kártételek, jogtalanságok és minden más gonosztett esetében elrendelhetőnek nyilvánította. Világiakkal szemben történő alkalmazására a Mohács utáni időkben került sor.<sup>8</sup>

Kiemelendő, hogy a szabadságvesztés a *Kollonics-féle javaslatban* (1687) már bebörtönzés megnevezéssel a rendes büntetések sorát gyarapítja. A *Bencsik-féle 1712. évi javaslatban* már valamilyen formában rendelkeznek a büntetés tartamáról. Azonban az 1719-es *Novum Tripartitum* nem rendelkezett részletesebben az életfogytig tartó szabadságvesztésről, viszont a halálbüntetés már átváltoztatható volt életfogytig tartó szabadságvesztésre.<sup>9</sup>

A szabadságvesztés büntetések tekintetében az első jelentős mérföldkőnek az tekinthető, amikor 1723-ban III. Károly rögzítette annak határozott ideig tartó jellegét. A gyakorlatban azonban a rendelkezést nem követték, a rabok elhelyezése sem volt igazán megfelelő.<sup>10</sup>

Fontos megemlíteni a *Constitutio Criminalis Theresiana*-t, vagyis Mária Terézia törvénykönyvét, amely 1768-ban született meg. A szabadságvesztés letöltésének helyéül a *carcer* kerül megjelölésre, tényleges foganatosítása helyéül várakat, kastélyokat, árestomokat, börtönöket szabnak meg.<sup>11</sup>

A II. József nevéhez fűződő *Josephina* (1787) már jóval konkrétabb szabályozást adott. Ez főként abban mutatkozott meg, hogy a szabadságvesztés kétszintű szabályozást kapott. A korszakban egyébként még inkább alkalmazzák az életfogytig tartó szabadságvesztést, egyáltalán nem riadtak vissza annak alkalmazásától.<sup>12</sup> Figyelemreméltó *II. Lipót decretuma* is 1790-ből, amelyből arra következtethetünk, hogy a szabadságvesztést legalább olyan súlyosnak tekintették, mint a halálbüntetést, vagy más szóval fővesztést.<sup>13</sup>

A korábbi eredménytelenséget kívánták orvosolni az 1791. évi javaslattal. Ennek megalkotására került felállításra a *Deputatio Iuridica*. A cél a korábbi embertelen büntetések felszámolása volt, azonban ez a kodifikációs kísérlet kútba esett.<sup>14</sup>

<sup>8</sup> LÓRINC József-MEZEY Barna: *A magyar börtönügy története*. Dialóg Campus Kiadó Budapest, 2019. 21.o.

<sup>9</sup> LÁSZLÓ Zs.: i.m. 2011, 149-160. o.

<sup>10</sup> PALLÓ József: *Omnia Mutantur... (A magyar börtönügy rövid kodifikációs historikuma)* In: *Börtönügyi Szemle* - 33. évf. 1. sz. 2014. 23.o.

<sup>11</sup> LÁSZLÓ Zs.: i.m. 2011, 149-160. o.

<sup>12</sup> LÁSZLÓ Zs.: i.m. 2011, 149-160. o.

<sup>13</sup> LÁSZLÓ Zs.: i.m. 2011, 149-160. o.

<sup>14</sup> PALLÓ J.: i.m. 2014, 23.o.

A következő kísérlet 1808-ra tehető. A Helytartó Tanács bizonyos *dolgozó házakat* kívánt létrehozni, azonban ez akadályokba ütközött.<sup>15</sup>

A történeti fejlődés következő állomása az 1827. évi javaslat volt, amely azonban nem válhatott a *Corpus Iuris Hungarici* részévé, hiszen a nemesség érdekeit kívánta képviselni, valamint megtartotta a botbüntetést is.<sup>16</sup>

Az 1827. évi javaslatot követően jelentős lépés volt az *1843. évi javaslat*. Itt jelennek meg elsőként a progresszív intézmények előképei, például a különböző átmenetek börtön és fogház között. Kiemelkedő jelentőségű volt a halálbüntetés elvetése, illetve, hogy a vizsgálati fogságot is beszámították a szabadságvesztés büntetésbe.<sup>17</sup>

1852-ben a szabadságvesztés büntetés vált fő büntetési nemmé, az új osztrák polgári törvénykönyv, a *Strafgesetz* életbe lépésével, melynek hatálya természetesen hazánkra is kiterjedt. A rendelkezések alkalmazásának útjában állt azonban, hogy Magyarországon nem állt rendelkezésre ekkoriban fejlett intézményi háttér, így 1855-ben magyarányú börtönépítésbe fogtak.<sup>18</sup>

Az 1867-es kiegyezést követően meghatározó változások következtek a börtönügy tekintetében, s ez által a szabadságvesztés büntetések ügyében is. A börtönügy területén ugyanis ekkor végzett el egy átfogó vizsgálatot Tauffer Emil és Csillag László. Ez a vizsgálat feltárt számos hiányosságot, problémát, ezzel elősegítve a mielőbbi változások megtörténtét. A reformok kezdetét jelentette Horvát Boldizsár igazságügy miniszterre való kinevezése. Horvát Boldizsár célja a börtönügy előtérbe helyezése volt, ami csak úgy volt lehetséges, hogy ha azt megelőzte egy korszerű büntetőtörvénykönyv.<sup>19</sup>

Ezen elgondolásnak köszönhetően született meg az *1878. évi V. törvények*, vagy másképpen a szerzőjéről elnevezett Csemegi-kódex, melynek elkészítésével Horvát Boldizsár miniszter Csemegi Károlyt bízta meg.<sup>20</sup>

## 2. A Csemegi-kódex főbb jellemvonásai a szabadságvesztés tükrében

Csemegi Károly a magyar jogtörténet egyik legkiemelkedőbb alakja. Csemegi Károly élete fő művén öt éven át dolgozott, s nem eredménytelenül, hiszen a kódex több mint nyolcvan éven át szolgálta a magyar igazságszolgáltatás ügyét. A kódex

---

<sup>15</sup> PALLÓ J.: i.m. 2014, 24.o.

<sup>16</sup> PALLÓ J.: i.m. 2014, 24.o.

<sup>17</sup> PALLÓ J.: i.m. 2014, 24.o.

<sup>18</sup> PALLÓ J.: i.m. 2014, 25.o.

<sup>19</sup> PALLÓ J.: i.m. 2014, 26.o.

<sup>20</sup> PALLÓ J.: 2014, 26.o.

általános részét az 1950. évi II. törvény, a Bta, míg különös részét az 1961. évi V. törvény váltotta fel.<sup>21</sup>

A kódex szellemiségének és újító erejének megértése kapcsán fontos néhány sort szentelni a kódex *alapelveinek*. Ebbe a Csemegi által írt miniszteri indokolás nyújt betekintést. A törvénykönyv a Szemere Bertalan, Eötvös József, Lukács Móricz által kidolgozott büntetési elmélet hordozója e tekintetben. Ekkor ugyanis még nem volt jellemző a cselekménytani, illetve felelősségtani gondolkodás és szemlélet. A *büntetési elméletek* fogalmazták meg az alapelveket, amelyek kijelölték a büntetőjogi felelősség határait, másrészt pedig magyarázták az adott törvénykönyvet, beleértve, annak büntetési rendszerét, céljait, stb.<sup>22</sup>

Csemegi a büntetőjogi felelősség vonatkozásában a következő egyértelmű kijelentést teszi: „*Nem az abszolút, sem a relatív teória, nem az erkölcsi igazság elve magában és így nem is egyedül a bűnbódés; de nem is magában a hasznosság, vagyis sem a visszaretentés, sem a megelőzés, sem pedig önállólag a javítás, sem egyike ama külön-külön céloknak, melyek a relatív elméletek kizárólagos céljai gyanánt ismeretesek. A mi felfogásunk... az igazság és a hasznosság egyesített elveiből képezett alapelvben gyökerezik.*”<sup>23</sup>

Csemegi álláspontja szerint tehát a büntető törvénykönyv alapelve az úgynevezett *egyesített büntetési elmélet*, amelyet már az 1843.évi javaslat is alapul vett. Sőt valójában több mint pusztán alapelv, mivel a kódexben megfigyelhető az egyesített büntetési elmélet vagy más szóval közvetítő irányzat teljes mértékű kiteljesedése. Ennek képében a Csemegi-kódexben ölt mindaz testet, amiért a reformkor szakirodalmá végig küzdött.<sup>24</sup>

Mindamellett, hogy a kódex az egyesített büntetési elméletre épült, a liberalizmus talajára helyezkedett és az állampolgári jogok szabadságának védelmére, az állami beavatkozás minimalizálására fektette a hangsúlyt.<sup>25</sup>

Elsőként emelném ki *nullum crimen sine lege* és a *nulla poena sine lege* elvét. A kódex az I. fejezet 1. szakaszában kimondja, hogy: „*Büntettet vagy vétséget csak azon cselekmény képez, melyet a törvény annak nyilvánít. Büntettet vagy vétség miatt senki sem büntethető más büntetéssel, mint a melyet arra, elkövetése előtt, a törvény megállapított.*”<sup>26</sup>

A Kódexben megjelenik a *proporcionalitás* vagy másképpen az arányosság elve. Ennek értelmében az elkövetett cselekmény és a kiszabott büntetés arányban áll egymással.

---

<sup>21</sup> ESTÓK József: *A magyar börtönügy arképcsarnoka: Csemegi Károly (1826-1899)* ) In: *Börtönügyi Szemle* - 30. évf. 3. sz. 2011. 85-89.o.

<sup>22</sup> HORVÁTH Tibor: *Az első magyar büntetőkódex: 100 év távlatából.* In.: *Jogtudományi Közöny*, 1979 194.o.

<sup>23</sup> LŐW Tóbiás: *A magyar büntető törvénykönyv a bűntettekről és a vétségekről (1878: 5. tcz.) és teljes anyaggyűjteménye,* I. kötet, Budapest, 1880. 27. o.

<sup>24</sup> HORVÁTH T.: i.m.1979, 195.o.

<sup>25</sup> DR. AMBERG Erzsébet: *A büntetőjogi felelősség helye és ultima ratio szerepe a felelősségi alakzatok rendszerében .* A Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karának Doktori Iskolája, Budapest, 2019. 52.o.

<sup>26</sup> 1878.évi V. törvénycikk 1. szakasz. In.: *Hatályos Jogszabályok Gyűjteménye - Wolters Kluwer*

További fő ismérv a *bűnösségen alapuló felelősség elve*. Ennek értelmében csak a szándékos és gondatlan végrehajtás minősül bűncselekménynek.

A következő jellegzetesség az *individuál-etikai felelősség elve*. Ezen elvből fakad, hogy nem számoltak megrogzított bűnözőkkel, az elgondolás szerint a visszaesők is megjavíthatóak.

Az utolsó jellemvonás az *igazságos megtorló büntetés eszméje*. Ez azt jelenti, hogy érvényesülhet az arányosság elve és az elkövetőt a véghezvitt cselekmény súlyának megfelelően meg kell büntetni.<sup>27</sup>

Csemegi említést tesz ugyanúgy, mint Szalay László az *igazságról és a jogos érdekek oltalmazásáról*, mint alapelvről. Itt igazság alatt a társadalom igazsága értendő, a jogos érdek pedig a polgárok tőkés magántulajdonhoz való jogát jelenti.<sup>28</sup>

A 1878-as kódex annak felelősségi rendszerét tekintve is haladó szemléletűnek mondható, hiszen annak a humanizációs folyamatnak a betetőzését jelenti, amely Európában a nagy francia forradalom után, hazánkban pedig a XVIII. század végén és a XIX. század elején vette kezdetét.<sup>29</sup>

A törvénykönyv a XIX. század végi európai viszonyokhoz hasonlatosan alapvetően háromfajta lehetséges főbüntetést rögzít az egyes deliktumok esetében: halálbüntetést, szabadságvesztés büntetést és pénzbüntetést. Mellékbüntetésként rögzítette a jogszabály a pénzbüntetést, a hivatalvesztést, a politikai jogok gyakorlásának felfüggesztését, valamint a foglalkozástól és a viselt hivataltól való eltiltást, az elkobzást, továbbá a kiutasítást.<sup>30</sup>

Ezen büntetési nemek közül természetesen a halálbüntetés és a szabadságvesztés a leghangsúlyosabb, azonban a halálbüntetés nem csupán *de facto*, hanem *de iure* kivételes büntetési nem volt. Csupán két eset, vagyis az előre megfontolt szándékkal elkövetett emberölés és a király elleni gyilkorássági kísérlet volt ilyen módon szankcionizálható.<sup>31</sup> A kódex büntetési szisztémájában egyértelműen a szabadságvesztés büntetés az, amely dominánsnak tekinthető és vezető szerepet visel.<sup>32</sup>

A Csemegi-kódex a szabadságvesztések öt nemét ismeri: fegyházbüntetés, államfogház, börtön, fogház, elzárás.<sup>33</sup>

---

<sup>27</sup> CSIZMADIA-KOVÁCS-ASZTALOS: *Magyar állam- és jogtörténet. Nemzeti Tankönyvkiadó*, Budapest, 2003 454.-456.o.

<sup>28</sup> HORVÁTH T.: i.m. 1979, 195.o.

<sup>29</sup> HORVÁTH Tibor: *Az első magyar büntető törvénykönyv és kodifikátora: Csemegi Károly*. In.: *Csemegi Károly emlékére*. Budapest, 2001. 32-33.o.

<sup>30</sup> HORVÁTH T.: i.m. 2001, 33.o.

<sup>31</sup> HORVÁTH T.: i.m. 2001, 33. o.

<sup>32</sup> HORVÁTH T.: i.m. 2001, 34. o.

<sup>33</sup> DR. FINKEY Ferenc: *A magyar büntetőjog tankönyve*. Grill Károly Könyvkiadóvállalata, Budapest, 1909. 380.o.

A fegyházbüntetés csak büntettekre volt alkalmazható és határozott ideig vagy életfogytig tartott. Generális minimuma két évben, míg generális maximuma tizenöt évben került megállapításra. Ez volt a legszigorúbb neme a szabadságvesztésnek.<sup>34</sup> A következő fokozat a börtön. Legrövidebb időtartama hat hónap, leghosszabb időtartama tíz év. Öt évet meghaladó börtön azonban csak bűnhalmazat esetén volt kiszabható.<sup>35</sup>

Az államfogház büntetést politikai bűncselekményekre és más nem aljas indokból elkövetett bűncselekményekre alkalmazták. Ennél fogva nem bírt megszejtelenítő jelleggel és a tisztas őrizetnek volt megfeleltethető (*custodia honesta*). Az elítélt nem volt munkára kényszeríthető. Legrövidebb tartama egy nap, leghosszabb tartama tizenöt év. Enyhébb szabályok érvényesültek.<sup>36</sup>

A fogházbüntetés tartamát tekintve egy naptól öt évig terjedt. Törvényszéki vagy járási fogházban lehetett végrehajtani. Az elítéltek munkát végeztek, de a munkavégzés alól fel lehetett őket menteni, továbbá engedélyezhető volt, hogy saját költségükön önmagukat élelmezhessek. Egyébként minden tekintetben a fogházi szabályoknak voltak alávetve.<sup>37</sup>

A szabadságvesztés utolsó neme a kódexben az elzárás. Az elzárást csak kihágásokra lehetett alkalmazni. Legrövidebb időtartama három óra. Leghosszabb tartama lehetett két hónap, tizenöt nap, öt nap és három nap, attól függően, hogy milyen jogforrás állapította meg a kihágást. Bírósági fogházban kellett végrehajtani, az elítéltet nem lehetett munkára kötelezni, kivéve, ha húsz év alatti volt, az elzárás három napnál hosszabb volt és az elzárást javító-nevelő intézetben töltötte.<sup>38</sup>

A kódex jellemzése során tárgyalandó kiemelt szempont továbbá a törvénykönyv által alkalmazott végrehajtási módszer.

Először tisztáznunk kell a börtönrendszer fogalmát, annak jelentését. Ezt egy Dr. Szőlőssy Oszkártól kölcsönzött idézettel tenném meg, miszerint a börtönrendszer: „...a szabadságvesztésbüntetés végrehajtásának módjára, tehát a szabadságkorlátozás mértékére, tartamára és feltételeire, valamint a rabnevelés eszközeire vonatkozó irányelvek összessége.”<sup>39</sup>

A büntetési rendszerek gerincét a szabadságvesztések képezik. Ezeknek a XIX. század folyamán számos változata alakult ki. Ide soroljuk a következőket: a közös elzárás rendszere, a magánelzárás rendszere, az auburni vagy hallgatási rendszer, a

---

<sup>34</sup> DR. BALÁS Elemér: *A magyar büntetőjog tankönyve*. Pallas Irodalmi és Nyomdai Részvénytársaság, Budapest, 1901. 15. o.

<sup>35</sup> DR. FINKEY F.: i.m. 1909, 387-388. o.

<sup>36</sup> DR. BALÁS E.: i.m. 1901, 15-16.o.

<sup>37</sup> DR. FINKEY F.: i.m. 1909, 390-391.o.

<sup>38</sup> DR. BALÁS E.: i.m. 1901, 16-17.o.

<sup>39</sup> DR. SZŐLLŐSSY Oszkár: *A magyar börtönügy (A büntetések és biztonsági intézkedések végrehajtása)* Budapest, Révai Testvérek Irodalmi Intézet Részvénytársaság, 1935. 61.o.

genfi vagy osztályrendszer, a müncheni vagy Obermayer féle rendszer, a fokozatos rendszer, a jegyrendszer és a reformatory rendszer.<sup>40</sup>

A Csemegi-kódex megalkotása során a lehetséges börtönrendszerek között olyan nemzetközi modellek szerepeltek, mint az elkülönítési, közös és hallgató rendszer vagy a vegyes rendszer. A törvényalkotók választása a vegyes szisztémára esett. A vegyes rendszernek három változata volt: a genfi vagy osztályrendszer, a társadalmi vagy Obermayer féle rendszer, illetve a fokozatos rendszer. A fokozatos rendszernek is két válfaja ismert: az angol és az ír rendszer. A Csemegi-kódex tekintetében az ír rendszerre esett a törvényalkotó választása.<sup>41</sup>

A fokozatos rendszer vagy progresszív rendszer a XVIII. században alakult ki Angliában folyamatos fejlődés eredményeként. Ekkor jöttek rá ugyanis, hogy nem létezik tökéletes modell, a helyi körülményeknek legmegfelelőbb modellt kell minden esetben alkalmazni.<sup>42</sup> A fokozatos rendszer magánelzárásra, éjjeli elkülönítésre és közös munkára valamint feltételes szabadságra tagolódott.<sup>43</sup>

Az angol rendszer továbbfejlesztett változata az ír vagy Croffton féle rendszer, amelyet Walter Croffton honosított meg az ír börtönökben 1856-ban. Eltérésként említhető az angol rendszerhez képest, hogy ez négy szakaszból áll, ugyanis itt a harmadik szakasz az úgynevezett közvetítő intézetben zajlik.<sup>44</sup>

### 3. A büntetőjog fejlődési irányait meghatározó korabeli viszonyok

A Csemegi-kódex habár nem egyszerű fordítása valamely külföldi büntetőjogi munkának, de nem is teljes egészében önálló alkotás. Bernalák Nándor szerint a kódex gyakorlatilag egy revideált átdolgozása a korabeli külföldi büntetőjogi jogalkotás legjobb termékeinek. A Csemegi-kódex azonban mindenképpen előrelépésnek tekinthető, még külföldi szempontból is.

Az 1878. évi V. törvénycikk visszatükrözi egyfelől Csemegi Károly tudományos egyéniségét, másrészt pedig a korszakban uralkodó büntetőjogi felfogást, amely a munka elkészítésekor Európában irányadó volt.<sup>45</sup>

A szerkesztő tudományos egyénisége abban is megmutatkozik, hogy Csemegi jóval inkább nagy dogmatikus volt, minstem nagy törvényhozó. Ez azon példán

---

<sup>40</sup> DR. HACKER Ervin: *A börtönrendszerek*. Wessely és Horváth Könyvnyomdájából, Pécs, 1917. 3.-4. o.

<sup>41</sup> KORMÁNY Zita-SZALÓKI Gergely: *A Csemegi-kódex szankciórendszere*. I. In: *Jogelméleti Szemle* 3.sz./2011. Lásd: <http://jesz.ajk.elte.hu/kormany-szaloki47.html> (letöltés ideje: 2023.08.25.)

<sup>42</sup> LOSONCZI Eszter: *A börtönrendszerek kialakulása* In.: *Jogtörténeti Közlemények: Az Eötvös Lóránd Tudományegyetem Állam és Jogtudományi Kar Magyar Állam- és Jogtörténeti Tanszék Tudományos Diákkörének folyóirata* XVIII. évf. 1. sz. 2013. 6. o.

<sup>43</sup> LOSONCZI E.: i.m. 2013, 6.-7. o.

<sup>44</sup> DR. HACKER E.: i.m. 1917, 23.-24. o.

<sup>45</sup> DR. BERNOLÁK Nándor: *A büntető törvények és a büntető novella*. Grill Károly Könyvkiadóvállalata Budapest 1908. 16-17.. o.



keresztül is megmutatkozik, hogy más aspektusokra jóval nagyobb hangsúlyt fektetett, mint a fiatalkorúak büntetési rendszerének szabályozására, amelyet ez idő tájt már Észak-Amerikában, az Egyesült Államokban jelentősen megreformáltak. Nem ismerte a korlátozott beszámíthatóság fogalmát, nem veszik figyelembe a szokásszerű bűnelkövetést sem, továbbá nem szentelnek elég figyelmet a visszaesőknek sem.<sup>46</sup>

A Csemegei-kódex tekintetében ezt az irányvonalat a kódex 76. szakasza is alátámasztja, amelyből kiténik az indeterminista megközelítés, miszerint a bűnelkövetés tekintetében a szabad akaratnak van meghatározó szerepe.<sup>47</sup>

A kódex vonatkozó szakasza a következőképpen hangzik:

„Nem számítható be a cselekmény annak, a ki azt öntudatlan állapotban követte el, vagy kinek elméletessége meg volt zavarva, és e miatt akaratának szabad elhatározási képességével nem bírt.”<sup>48</sup>

Felvillanok természetesen más tényezők is, mint mellékkörülmények a bűncselekmény elkövetésénél, habár ezeket az elkövető elháríthatta volna és el is kellett volna háritania ezen álláspont szerint. A büntetőjogi felelősség ebben a kontextusban teljes mértékben az egyéni felelősségen alapuló beszámíthatóság tételén támaszkodik. Fontos elem ebben az elgondolásban, hogy az elkövetett bűncselekményt meg kell torolni, még hozzá nyilvánosan, a büntetési rendszerben pedig a rövid időintervallumot felölöző szabadságvesztés és a pénzbüntetés jelenik meg, mint fő büntetési nem. Mindezek alapján megállapítható, hogy a jogszabály a klasszikus büntetőjogi iskola alapjain nyugodott, sőt ezen irányzat egyik utolsó terméke volt, így nem meglepő módon később újabb büntetőjogi iskolák jelentek meg, köszönhetően a büntetőjogi gondolkodás terén bekövetkező változásoknak.<sup>49</sup>

A büntetőjog új irányai közül időrendileg az első a „környezet iskolája” vagy másképpen a környezeti iskola volt. Ezen irányzat tanainak értelmében a bűnelkövetés társadalmi jelenség, mivel az elkövetésre a társadalmi környezet gyakorol leginkább hatást. Ezen iskola tekintetében kiemelkedőnek tekinthető *Quetelet* munkássága.<sup>50</sup>

A második irányzat kiemelkedő alakja *Lombroso* volt, olasz származású orvostanár. Az ő tanai egy változatát képezték a materialista világfelfogás tanainak és amelynek kimunkálása során felhasználta számos új tudomány eredményeit, köztük például *Darwin*, *Comte* vagy éppen *Spencer* tételeit. *Lombroso* a büntetési magatartást biológiai és fiziológiai okokra vezette vissza, valamint saját, büntetéseken elvégzett megfigyelésekre alapozta. Ez volt az úgynevezett embertani iskola.

<sup>46</sup> DR. BERNOLÁK N.: i.m. 1908, 16-17. o.

<sup>47</sup> DR. BERNOLÁK N.: i.m. 1908, 19-20.o.

<sup>48</sup> 1878. évi V. törvénycikk 76. szakasz In.: Hatályos Jogszabályok Gyűjteménye – Wolters Kluwer

<sup>49</sup> DR. BERNOLÁK N.: i.m. 1908, 20.o.

<sup>50</sup> DR. BERNOLÁK N.: i.m. 1908, 21.o.

Fontos megemlíteni továbbá a bűnügyi lélektan és a törvényszéki elmekörtan irányzatát, amelyeknek jelentős szerepe volt a bűnelkövetésre vezető lélektani és elmekörtani tünetek felderítésében.

Nem kevésbé elhanyagolható a francia iskola sem, amelynek tagjai *Quetelet* alaptételeit vitték tovább. Ezen tanok képviselői szerint a bűnelkövetéssel összefüggésben álló körülmények és tényezők nem csupán a bűnelkövető egyéniségében keresendők, hanem figyelmebe kell venni olyan szempontokat is, mint az egyéni, társadalmi, égvői és természeti okok. Természetesen ezek közül a legnagyobb jelentőséget az úgynevezett társadalmi tényezőknek tulajdonították. Álláspontjuk szerint a büntetett ügy jelenik meg, mint saját környezetének terméke.

A fentebb felsorakoztatott irányzatokon túl említést kell még tenni a büntetőjog közvetítő irányairól. Ennek képviselői elismerik ugyan a társadalmi tényezők jelentőségét a büntettség válásában, de hangsúlyozzák emellett az embertani, élettani és elmekörtani okok szerepét is.<sup>51</sup>

A közvetítő irányzat jellegzetessége abban rejlik, hogy megpróbálja az előbbieken felsorolt irányzatok tételeit egyesíteni, összevonni, tanait ezek között igyekszik kimunkálni. Az irányzatnak számos képviselője akadt, azonban ezen jeles személyek közül is kiemelkednek az *Union internationale de Droit Pénal*, vagyis a *Nemzetközi Büntetőjogi Konferencia* vezéralakjai, úgy, mint *Van Hamel*, *Liszt*, *Tardé* és *Prins*. Kiemelendők még az olasz harmadik iskola tanai és a *Franz von Liszt* nevével fémjelzett büntetőpolitikai irány.<sup>52</sup> Az irányzat helyet hagy a büntetés terén, mind a tetтарыosságnak, mind pedig az egyéniesítés elvének. Továbbá ezen irányvonal képviselői szerint a bűnözésben exogén és endogén, tehát belső és külső tényezők együttesen vannak jelen és játszanak szerepet. A büntetésnek itt célbüntetésnek kell lennie és az elkövetőket osztályokba kell besorolni, amelyek szerint a kiszabandó büntetés célja eltér az egyes kategóriák vonatkozásában. Lényeges szempont, hogy ezen elvek szerint megkülönböztethetőek úgynevezett alkalmi és állapot büntettek. Előbbiek vonatkozásában elegendők az úgynevezett figyelmeztető büntetések, míg az állapot büntettek két csoportra vagyis javítható és javíthatatlan büntettekre oszthatóak és eszerint is kezelendők. A javítható elemekkel szemben nevelő jellegű szankciók alkalmazása mutatkozik optimálisnak és törekedni kell társadalmomban történő integrálódásukra, míg a javíthatatlan alanyokat el kell különíteni a többségi társadalomtól, izolációjukra kell összpontosítani.<sup>53</sup>

Dr. Balogh Jenő álláspontja szerint a korszakban három jelentős területen volt szükség a Kódex módosítására. Az első szabályozandó kérdéskör a feltételes végrehajtás szabályozása volt. Dr. Balogh Jenő véleménye szerint nem csupán a

---

<sup>51</sup> DR. BERNOLÁK N.: i.m. 1908, 21-28.o.

<sup>52</sup> DR. BALOG Jenő: *Büntetőtörvényeink módosításához*. Pesti Könyvnyomda-Részvény-Társaság, Budapest, 1900. 6-7.o.

<sup>53</sup> <http://cograf.hu/tudastar/a-buntetojogtudomany-fobb-iranyzatai-europaban> (letöltés ideje: 2023.08.18.)

fiatalkorúak körében, hanem mindazon személyek esetében alkalmazhatónak kellene lennie, akiket még korábban nem ítétek jogerősen fegyház, börtön vagy fogházbüntetésre. A feltételes elítéléssel kapcsolatos tapasztalatok ekkortájt különösen előnyösnek mutatkoztak az európai jogéletben.<sup>54</sup>

Másodsorban szükségesnek mutatkozik a fiatalkorú büntettek megfelelő kezelése, illetve javítóintézetben történő elhelyezése, valamint a fiatalkorúkkal kapcsolatos elégtelen büntető törvénykönyvben található intézkedések módosítása egy novelláris szabályanyag megalkotása révén.<sup>55</sup>

Harmadsorban pedig a tárgyalat korban elharapózott bűnözési hullámon kellett valamilyen módon úrrá lenni, amely tulajdonképpen a visszaesés, a visszaeső bűnözők problémájának megoldását rejtette magában.<sup>56</sup>

#### **4. Az 1908. évi XXXVI. törvénycikk, vagyis az első büntetőnovella egyes rendelkezései figyelemmel a szabadságvesztésre**

A fentiek során röviden ismertett új büntetőjogi irányzatok jóvoltából meghonosodott elképzelések fényében vehette kezdetét a Kódex fokozatos átforgalmazása. Ezt szolgálta első lépésként az 1908. évi XXXVI. törvénycikk, vagyis más néven az első büntetőnovella. Az első büntetőnovella két okból is jelentős, mivel bevezette a felnőtt korú bűnelkövetőkkel szemben a büntetések feltételes felfüggesztésének intézményét, valamint teljes mértékben átalakította és új fundamentumokra helyezte a fiatalkorúak büntetőjogát.<sup>57</sup>

Az első büntetőnovella tekintetében mindezek mellett fontos megjegyezni, hogy az öt fejezetből áll, a már említett két tartalmi egység mellett. Az első két fejezet, ahogyan már azt korábban rögzítettem a feltételes elítélésről és a fiatalkorúakról szól. A harmadik fejezet a mellékbüntetésekre és az elkobzásra vonatkozó rendelkezéseket tartalmazza, míg a negyedik fejezet az egyes büntetendő cselekményekre vonatkozó rendelkezéseket rögzíti. Az ötödik fejezet pedig végrehajtási záradékot foglal magában. A dolgozatomban által tárgyalta téma szempontjából az első két fejezetet tartom tárgyalandónak, ezáltal ezt az alfejezetet ezeknek a tartalmi egységeknek kívánom szentelni.<sup>58</sup>

A feltételes elítélés vagy ahogyan a novella nevezi a büntetés feltételes elengedése a kor jogrendszerében már nem számított új keletű intézménynek, köszönhetően

---

<sup>54</sup> DR. BALOGH J.: i.m. 1900, 20.o.

<sup>55</sup> DR. BALOGH J.: i.m. 1900, 22.o.

<sup>56</sup> DR. BALOGH J.: i.m. 1900, 22.o.

<sup>57</sup> GÖRGÉNYI Ilona-GULA József-HORVÁTH Tibor-JACSO Judit-LÉVAY Miklós-SÁNTHA Ferenc-VÁRADI Erika: *Magyar Büntetőjog Általános Rész*; Wolters Kluwer Kft. Budapest, 2014. 51-52.o.

<sup>58</sup> LÉVAY Mikós: *Az I. büntetőnovella fiatalkorúakra vonatkozó rendelkezései*. In.: *Jogtörténeti Szemle* 4.sz./2008. 28.o.

az új büntetőjogi gondolkodásmód megjelenésének. A polgárosodás élén járó országok ekkortájt már bevezették ezt az intézményt büntető jogszabályaik közé. A feltételes elítélés rendkívül hasznos hiszen az eltántorító, visszatartó jelleg mellett magában hordozza a megtorlás lehetőségét is adott esetben.<sup>59</sup>

A feltételes elítélés viszont nem önálló büntetési nem, hanem egy sajátos jogintézmény, amely abban az esetben válik ugyanis büntetéssé, hogy ha azt végre kell hajtani. Jelentős az a körülmény eme jogintézmény tekintetében, hogy a terheltől nyíltan nem von el semmit és habár hordoz magában megtorló jelleget, elsődlegesen mégsem nevezhető megtorló jellegűnek.<sup>60</sup>

Az első büntető novella a szabadságvesztés büntetések közül csupán a fogházbüntetés esetében teszi lehetővé a feltételes felfüggesztés alkalmazását. Természetesen megvannak a jogintézmény alkalmazásának további feltételei is emellett. Egy hónapot meg nem haladó fogházbüntetés esetében van ugyanis erre lehetőség, méghozzá akkor, hogy ha különös méltánylást érdemlő ok merül fel. Továbbá figyelembe kell venni az elítélt egyéniségét, életviszonyait és az eset összes többi körülményét is. Fontos szempont, hogy fennáljon az elítélt magatartásában bekövetkező kedvező változás lehetősége.<sup>61</sup>

A büntetés felfüggesztésének a novella alapján természetesen vannak kizáró okai is, amelyek a következőképpen hangzanak:

*„A büntetést felfüggeszteni nem lehet, ha:*

- 1. a bíróság azt oly cselekmény vagy oly cselekménynek kísérlete miatt szabta ki, melyre a törvény fegyház- vagy börtönbüntetést állapít meg;*
- 2. az elítélt előzőleg büntett miatt jogerősen el volt ítélve, vagy tíz éven belül fegyház- vagy egy hónapot meghaladó elzárásbüntetés volt ellenében jogerősen megállapítva, kivéve ha az királyi kegyelem útján elengedett;*
- 3. az elítélt cselekményt aljas indokból követte el.”<sup>62</sup>*

A büntetést végrehajtani nem lehet abban az esetben, ha az ítélet jogerőre emelkedésétől számított három évi próbaidő alatt bűnvádi eljárás nem került lefolytatásra. Ebből a szakaszból kiszűrhető, hogy a büntetés feltételes felfüggesztéséhez hároméves próbaidő kapcsolódott.

Abban az esetben viszont, hogy ha a próbaidő tartama alatt elkövetett büntett miatt bűnvádi eljárás indult és az elkövetőt elítélték vagy szándékos vétség elkövetése miatt fogházbüntetésre ítélték, úgy a felfüggesztett büntetést is végre kellett hajtani, összbüntetés kiszabására tekintet nélkül. Egyéb esetekben a bíróság

<sup>59</sup> Wlassics Gyula: *A büntetőnovella tervezetéről.* In: *Jogtudományi Közöny* 10. sz./1907 74.o.

<sup>60</sup> BÁRÁNDY Péter: *A feltételes elítélés megjelenése a magyar büntetőjogban az I. büntetőnovella révén.* In: *JOGTÖRTÉNETI SZEMLE* 4.sz./2008. 32.o.

<sup>61</sup> 1908. évi XXXVI. törvénycikk 1. szakasz In.: *Hatályos Jogszabályok Gyűjteménye – Wolters Kluwer*

<sup>62</sup> 1908. évi XXXVI. törvénycikk 2. szakasz In.: *Hatályos Jogszabályok Gyűjteménye – Wolters Kluwer*

az eset összes körülményére tekintettel mérlegelést folytat le a büntetés kiszabása kapcsán.<sup>63</sup>

A feltételes elítélésre vonatkozó rendelkezések ismertetését követően a büntetőnovella fiatalkorúakra vonatkozó szabályanyagát kívánom bemutatni. A Csemegi-kódex meglehetősen visszafogottan szabályozta a fiatalkorúak büntetés-végrehajtását, annak helyéül a javítóintézetet jelölte meg. A szabályozás arra biztosított lehetőséget, hogy azok a 12-16. életév közötti elkövetők, akik nem rendelkeztek belátási képességgel, viszont a társadalomra sem voltak veszélyesek, akár 20. életévük betöltéséig javítóintézeti nevelésbe kerüljenek.<sup>64</sup>

A kódex hatálybalépését követően szinte azonnal sürgető üggyé vált a fiatalkorúakra vonatkozó büntetési rendszer megreformálása, amely mind gyakorlati, mind pedig az új büntetőjogi eszmék szempontjából igencsak hiányosnak mutatkozott. A probléma alapvetően abból fakadt, hogy a kódexben foglalt rendelkezések, amelyek a beszámíthatóságra és a büntetések megállapítására vonatkoztak, vajmi kevésbé elégítették ki az ebben az időszakban megjelenő javító-nevelő célzatot. A jogszabály a 12 éven aluli gyermekekre alapvetően nem tartalmazott rendelkezéseket, a 12-16. életév között álló fiatalkorú elkövetők tekintetében pedig azok belátási képessége volt mértékadó szempontnak tekinthető büntethetőségük kérdésében. Amennyiben úgy ítélték meg, hogy belátási képességgel rendelkezik az elkövető, úgy szabadságvesztés büntetés is kiszabásra kerülhetett, még hozzá fogházbüntetést határoztak meg. A szabadságvesztés büntetések általában rövid tartamúak voltak és a bírák olyan egyéni körülményeket is figyelembe vettek, mint az elhanyagoltság vagy a nyomor.<sup>65</sup>

Érdemes kiemelni az első büntetőnovella kapcsán, hogy az milyen alapgondolatokra épült.

Elsőként azt kell megemlíteni, hogy megjelenik a bűnelkövető gyermekek és fiatalkorúak tekintetében a javító-nevelő célzat, tehát nem a megtorlás kerül előtérbe, hanem sokkal inkább a megmentésen és a nevelésen van a hangsúly. Másodsorban kiemelendő, hogy a korábbi szabályozás hatályán kívül eső, 12. életévét még be nem töltött korosztály tekintetében is lépéseket kell tenni, erre az elkövetői körre is ki kell terjeszteni a szabályozást.

Harmadik alapgondolatként jelent meg, hogy a felső korhatárt a fiatalkorúak tekintetében 18 évre kell módosítani.

Negyedik gondolatként jelent meg, hogy a javaslat elveti a „*bűnösség felismerésére szükséges belátási képesség*” fogalmát.

<sup>63</sup> 1908. évi XXXVI. törvénycikk 3-4. szakasz In.: Hatályos Jogszabályok Gyűjteménye – Wolters Kluwer

<sup>64</sup> PALLO József: *A Csemegi-kódex formálódása a korabeli büntetőpolitika változásainak tükrében*. In: *Tanulmányok a Csemegi-kódex megalkotásának 140. évfordulójára tiszteletére*. Ludovika Press, Budapest 2020. 48.o.

<sup>65</sup> PALGUTA Virág: *A fiatalkorúak és a büntetőnovella*. In.: *Jogtörténeti Szemle* 1.sz./2016. 62-63.o.

Ötödik alapvetésként került megfogalmazásra, hogy a fiatalkorú bűnelkövetőkkel szemben a bíróságok és az eljáró közigazgatási hatóságok mellőzzék a rövid tartamú szabadságvesztések kiszabását, mert ezek a korábbi gyakorlat tanulsága szerint sok esetben az elítélt erkölcsiségét veszélyeztették. Ilyen esetekben más, az adott helyzetben célravezető intézkedéseket kell alkalmazni, amennyiben a terhelt értelmi és érzelmi fejlettsége megfelelő fokon áll, valamint az egyéniesítés, vagyis az individualizáció feltételei is fennállnak.<sup>66</sup>

A fentebb felsorakoztatott alapgondolatok tekintetében hangsúlyozni szükséges azon tényt, miszerint ezen elvek kimunkálására jelentős hatással volt a korban éledező kriminológiai tudomány és az ennek hatására felbukkanó pozitivista iskola, továbbá a már korábban szintén említett közvetítő irányzatok szerepe sem elhanyagolható ezen tételek megfogalmazódásában.<sup>67</sup>

A büntetőnovella tekintetében fontos kiemelni néhány alapvető fogalmat. A novella szerint a büntethetőség alsó korhatára a bűncselekmény elkövetésekor betöltött 12. életév volt. A 12. életévüket be nem töltött személyek gyermekkorúnak minősültek, akikkel szemben legfeljebb úgynevezett házi fegyelem volt alkalmazható.<sup>68</sup>

A fiatalkorúak csoportjába az elkövetőknek az a köre tartozott, akik a bűncselekmény elkövetésének idején 12 életévüket betöltötték, de a 18. életévüket még nem. A Csemegi-kódex szabályozásához képest megfigyelhető tehát a felső életkori határ felemelése 16. életévről a 18. életévre ezen elkövetői kör vonatkozásában.

A büntethetőség tekintetében kiemelendő még a fiatalkorú „értelmi és erkölcsi fejlettsége” is, mint fogalom. Ennek fogalmát a novella, nem határozza meg, a jogszabály indokolása szerint ez a bűnösség ismérve. Azonban ennek a szempontnak kiemelkedő jelentősége volt, hiszen ettől függött igencsak jelentős mértékben a kiszabott szankció. Ha a fiatalkorú ugyanis nem rendelkezett a szabadságvesztés kiszabásához szükséges „értelmi és erkölcsi fejlettséggel”, akkor értelemszerűen ez a fajta szankció fel sem merülhetett. Ilyenkor házi felügyelet, valamint szülői vagy iskolai fenytetés volt kiszabható.

Azzal a fiatalkorúval szemben aki ezen képesség birtokában állt a következő büntetéseket lehetett alkalmazni: dorgálás, próbára bocsátás, javító nevelés, fogház vagy államfogház büntetés.<sup>69</sup>

A *fogház és államfogház* büntetések a kor jogtudósai szerint szükségesek voltak és ebből kifolyólag a korábbi szabályozáshoz hasonlóan ismét felbukkannak. Ezeknek a szankcióknak a középpontjában is a javító-nevelő célzat állt, de valamelyest

---

<sup>66</sup> LÉVAY Mikós: *Az I. büntetőnovella fiatalkorúakera vonatkozó rendelkezései*. In.: *Jogtörténeti Szemle* 4.sz./2008. 28-29.o.

<sup>67</sup> LÉVAY M.: i.m. 2008, 29.o.

<sup>68</sup> LÉVAY M.: i.m. 2008, 29.o.

<sup>69</sup> LÉVAY M.: i.m. 2008, 30.o.

szigorúbbak voltak, mint az előbb felsorolt szankciók. A fogház minimuma 15 nap volt és az 1 hónapnál rövidebb fogházbüntetést magánzárkában kellett végrehajtani. A fogházbüntetéshez kapcsolódik az utólagos javító nevelés intézménye. Ennek értelmében a fogházbüntetés során észhez tért fiatalok utólagos javító neveléssel lehet ismét a helyes útra terelni. Tehát lényegében a fogházbüntetés határozott időtartamának letelte után mód volt a fiatalok javítóintézetbe szállítására indokolt esetben. A szabad élethez történő hozzászoktatás lassan történt, kísérleti kihelyezés és feltételes szabadlábra bocsátás felügyelettel történő megvalósítása révén.<sup>70</sup>

A büntetések mellett meg kell említeni a büntetést pótló intézkedéseket is. Ide tartozik a szülői vagy iskolai fenytés, bírói dorgálás, szigorúbb felügyelet mellett próbára szabadlábon hagyás, javító nevelés határozatlan időtartamban, amely a fiatalok munkájától és magatartásától függött, valamint csak a fiatalok 21. életévének betöltéséig tarthatott.<sup>71</sup>

A novella végrehajtási rendszere a családi rendszert tökéletesítette pedagógiai, gyermekvédelmi szempontok alapján. A cél a büntetések átalakítása volt. Ennek a rendszernek a kialakításában jelentős szerepe volt annak, hogy a jogalkotó merített az angolszász tapasztalatokból.

A jogszabály meglehetősen szigorúan differenciált és progresszív rendszert vezetett be. Lényegében ez a szisztéma a fokozatos börtönrendszer elemeit vette át, de enyhített formában. A fiatalokat osztályozták az elkövetett bűncselekmény természete és előéletük alapján. Az elítélt először magánzárásba került, melynek időtartama legfeljebb két hét lehetett. Ezt követően helyezték el az egyéni elbánást igénylők (alkoholisták, elmebetegek), büntetlen előéletűek, visszaesők, szokásos bűnelkövetők valamelyikének csoportjában. Az elkülönítés célja az volt, hogy hasonló jellemvonásokkal rendelkező elítéltek kerüljenek egy csoportba, így elkerülve az esetlegesen egymásra gyakorolt negatív hatásokat. Az elítéltek napközben közös munkáltáson vettek részt, de éjszakára elkülönítették őket. Továbbá a jogalkotó arra törekedett, hogy a fiatalokat minél tovább megóvják a felnőtt börtönök kedvezőtlen hatásaitól. Ez magyarázza azt, hogy miért volt kiterjeszhető a fogházbüntetés tartama az egyén 21. életévéig.

Lényeges lépés volt, hogy a novella létrehozta a fiatalok felügyelő hatóságát, ami egyszerre látott el a társadalmi ellenőrzéssel és a pártfogó munkával kapcsolatos tevékenységet.<sup>72</sup>

---

<sup>70</sup> PALGUTA V.: i.m. 2016, 64.o.

<sup>71</sup> PALGUTA V.: i.m. 2016, 64.o.

<sup>72</sup> PALLO J.: i.m. 2020, 49.o.

## 5. Az 1913. évi XXI. törvénycikk egyes rendelkezései, tekintettel a szabadságvesztésre

A közveszélyes munkakerülőkről szóló magyar szabályozás bemutatása során fontos kiemelni, hogy a III. római börtönügyi kongresszus, az antwerpeni nemzetközi patronázs-kongresszus, a párizsi börtönügyi kongresszus, a két liegei patronázs-kongresszus, a washingtoni nemzetközi börtönügyi kongresszus mind kiemelkedő szerepet játszottak ezen a területen az újítások egyengetésében.

A III. római börtönügyi kongresszus és a washingtoni nemzetközi börtönügyi kongresszus tekintetében hangsúlyozandó, hogy ezek kiemelten foglalkoztak a dologház intézményével, ezen konstrukció mellett tették le voksukat. A visszaesőkkel, szokásszerű bűnözőkkel szembeni fellépés kérdése nem csak Magyarországon számított ebben az időben kritikus pontnak a jogpolitikában, hanem ez európai szintű probléma is volt egyben.<sup>73</sup>

A magyar szabályozás ezen a téren meglehetősen elmaradott volt a korban. A Csemegi-kódex nem rendelkezett a csavargó, munkakerülő, kolduló személyekről. Csupán az 1979. évi 40. törvénycikk, vagyis a Kbt. tartalmazott ezen elkövetői körre vonatkozó rendelkezéseket, azonban hatékony védelemről nem igazán lehetett szó, ugyanis a rövid tartamú elzárás nem valósította meg az úgynevezett javító-nevelő célszót. Továbbá a szabályozás csak a koldulókra és csavargókra terjedt ki, a munkakerülőkre és más nem törvényszerű életvitelt folytatókra nézve nem tartalmazott szabályozást.<sup>74</sup>

A szokásszerű bűnözés, valamint a csavargók és munkakerülők elleni fellépés eszközeül szolgáló szabályozás gerincét az 1913. évi XXI. törvénycikk adta. A jogszabály szakaszai a törvény előkészítőinek kettős szándékáról tanúskodnak. A jogszabály első passzusai főként a csavargókkal, koldulókkal, munkakerülőkkel szemben tartalmaznak rendelkezéseket. Ezek a paragrafusok gyakorlatilag a Kbt. csavargókra és koldulókra vonatkozó szabályanyagát voltak hivatottak felrészíteni. Fontos kiemelni a korabeli viszonyok között a bűnözéssel meghatározó kapcsolatban álló cigánykérdést is, amely különösen indokolttá tette a szokásszerű bűnözőkkel szembeni fellépést. Másodsorban az 1913. évi XXI. törvénycikk a visszaeső bűnözőkre nézve is tartalmazott rendelkezéseket.<sup>75</sup>

A jogszabály a pozitívista iskola nyomdokaiban járva rendszabályt vezetett be a közveszélyes egyénekkal szemben. Közveszélyesnek azokat a személyeket

---

<sup>73</sup> SZÉPVÖLGYI Enikő: *Közveszélyes munkakerülők a XX. századi Magyarországon és a dologház intézménye*. In.: *Diskurzus* 6. évf. 1. sz. 2016. 37.o.

<sup>74</sup> SZÉPVÖLGYI E.: i.m. 2016, 39.o.

<sup>75</sup> MEZEY Barna: *A határozatlan tartamú szabadságvesztés intézményének bevezetése Magyarországon*. In.: *Jogtörténeti Értekezések* 13.sz./1983. 100-101.o.



tekintték, akik normális körülmények között is a legparányibb behatás folyományaként jogsértést követnek el.<sup>76</sup>

Az első szakasz rendezte a büntethetőség feltételeit a következőképpen: „Az a keresetre utalt munkaképes egyén, aki munkakerülésből csavarog vagy egyébként munkakerülő életmódot folytat, kábítószer miatt nyolc naptól két hónapig terjedhető elzárással büntetendő.”<sup>77</sup>

Ha visszaesők vétséget követtek el, akkor rájuk nézve büntetést szabott ki a törvény. Ez nyolc naptól három hónapig terjedő fogház lehetett. A törvénycikk javaslata tartalmazott egy olyan kitételt, amely szerint a közveszélyes egyének is büntetendők lettek volna három hónapig terjedő fogházzal, ennek a végleges jogszabályba történő beszövegezésére azonban nem került sor, mivel ez az igazságügyi bizottság jelentése nyomán túlzottan megfoghatatlannak számított. A törvény a dolgházi büntetést kiterjesztette azokra, akik nyilvános helyen folytatott szerencsejátékból éltek, mások hiszékenységet használták ki üzletszerűen vagy éppen elődsí cselekményt megvalósítva kéjnővel tartatták ki magukat.<sup>78</sup>

Dolgházba kerültek azok is, akik ezen vétségek tekintetében két éven belül visszaesők voltak. Szintúgy dolgházba kerültek azok a személyek is, akiket a bíróság élet, testi épség, szemérem vagy vagyon ellen elkövetett bűntett vagy vétség miatt fegyházra ítélt, ha a bíróság megállapította, hogy az adott bűntett vagy vétség a tettes munkakerülő életvitelével hozható összefüggésbe. Ha erre került sor, akkor a fegyházbüntetés, börtönbüntetés vagy fogházbüntetés letöltése után kerülhetett sor a dolgházban a kiszabott időtartam letöltésére.<sup>79</sup>

Garanciális szabály, hogy dolgházba a bíróság kizárólag ítélettel utalhatott, súlyosabb esetben pedig ezt kizárólag a járásbíróság tehetette meg. Visszaesők esetében viszont ítélettel fogházbüntetés elrendelése nélkül azonnal dolgházba utalták a tettest. A dolgház akár adott esetben mellőzhető volt, erre akkor kerülhetett sor, ha ez a tettes egyéni jellemzői, illetőleg az eset egyedi körülményei alapján indokoltnak mutatkozott. A Csemegi-kódex rendelkezései nem voltak alkalmazhatóak, így enyhítésre nem volt lehetőség.<sup>80</sup>

A dolgház időtartama anyagi jogi értelemben relatíve határozatlan volt, annak alsó valamint felső határát egy és öt évben határozta meg a törvény. Ebbe az időtartamba a dolgházban végrehajtott fogházbüntetés nem számított bele. Az ítélet végső tartama általában időközben, a végrehajtás során dőlt el, vagyis

<sup>76</sup> SZÉPVÖLGYI Enikő: *Dolgház, avagy a közveszélyes munkakerülőkkal szembeni védekezés büntetőjogi eszköze*. In.: *Sic itur ad astra* 26. évfolyam 67. sz./2018. 157. o.

<sup>77</sup> 1913. évi XXI. törvénycikk 1. szakasz In.: *Hatályos Jogszabályok Gyűjteménye* - Wolters Kluwer

<sup>78</sup> Szépvölgyi E.: i.m. 2018, 157-158. o.

<sup>79</sup> DR. GLÁSER István: *A szabadságvesztés büntetés végrehajtása*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1975. 126. o.

<sup>80</sup> SZÉPVÖLGYI E.: i.m. 2016, 41-42.o.

konkrétan az ítéletben nem határozták azt meg. Garanciális szabályként jelent meg, hogy a dologházak mellett felügyelő hatóság működött.<sup>81</sup>

Fontos továbbá hangsúlyozni, hogy az 1913. évi XXI. törvénycikk 14. szakasza rögzíti a feltételes szabadonbocsátást, amely átmeneti funkciót tölt be a dologház és a szabad életbe történő visszatérés között. E törvényhely a feltételes szabadonbocsátást a felügyelőhatóságok számára teszi lehetővé. Ezen jogintézmény alkalmazásának alapvető kritériuma, hogy a dologházba utalt szorgalmat tanúsítson és jó magaviseletet mutasson, továbbá a szabad életbe történő visszatérését követően rendes és rendszeres munkavégzése várható legyen, valamint munkavégzésének lehetősége is garantált legyen.<sup>82</sup>

## **6. Az 1928. évi X. törvénycikk, vagyis Csemegi-kódex második büntetőnovellája a szabadságvesztésre tekintettel**

Elsőként azt fontos kiemelni ebben a körben, hogy az 1900-as évektől rendszeresen publikált igazságügyi kimutatások alapján képet kaphatunk a bűnözés változásairól a XIX. század utolsó évtizedeiben.<sup>83</sup>

Ezek az ilyen módon ismertett adatok azt mutatják, hogy a bűnismétlés száma növekvő tendenciát mutatott, valamint nem csupán a többszöri, hanem az első alkalommal visszaesők vonatkozásában is ez a tendencia figyelhető meg, mind a férfi, mind pedig a nő nemű bűnözők esetében. Ezzel párhuzamosan megfigyelhető, hogy az összes bűnöző száma is nőtt a visszaesés gyarapodása mellett.<sup>84</sup> A statisztikai kimutatások alapjául ekkor még a bűnismétlés szolgált, hiszen a visszaesés definíciójának pontos meghatározása az elkövetkezendő évtizedek munkája végett történhetett meg.<sup>85</sup>

Vámbéry Rusztem álláspontja értelmében a szokásszerű kriminalitás és a szokásszerű bűnelkövetők a társadalomellenes hatások szolgálatában állnak. A bűnözési motívumok az alkalmi büntettekkel szemben az ilyen személyek esetében belső eredetűek. Az ilyen elkövetők esetében nincs semmilyen belső visszatartó erő a bennük rejlő bűnözői hajlam visszaszorítására, náluk a megszokás, a szokásszerűség pótolja a cselekmény megvalósításához szükséges akaratelhatározást. Továbbá az elkövetett bűncselekmény nem eszköz egy megadott

---

<sup>81</sup> SZÉPVÖLGYI E.: i.m. 2018, 158. o.

<sup>82</sup> DR. DEMJÉN János – DR. BERNOLÁK Nándor: *Az 1913. évben alkotott büntetőtörvények*. Pátria Irodalmi Vállalat és Nyomdai Részvénytársaság, Budapest, 1914. 132-133. o.

<sup>83</sup> MEZEY Barna: *A határozatlan tartamú szabadságvesztés-büntetés intézményének bevezetése Magyarországon* In.: *Az állami és a jogintézmények változásai a XX. század első felében Magyarországon*. Eötvös Lóránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Magyar Állam- és Jegtörténeti Tanszék, Budapest, 1983. 89.o.

<sup>84</sup> MEZEY B.: i.m. 1983, 90.o.

<sup>85</sup>MEZEY B.: i.m. 1983, 90.o.

célkitűzés megvalósításához, hanem sokkal inkább egyfajta öncél formájában ölt testet. A szokásszerű bűnöző, akit már korábban jogerősen szabadságvesztésre ítélték és eltöltött már egy bizonyos időtartamot fegyházban, gyakorlatilag nem is feltétlenül kíván más életformát folytatni. Sajátos altípusa ennek az elkövetői csoportnak az üzletszerű vagy iparszerű büntetett, aki mintegy létfenntartás céljából folytat büntetendő cselekményeket.<sup>86</sup>

A korabeli magyar jogban az 1913. évi XXI. törvénycikk ugyan szabályozta a visszaesők kérdését, azonban ez a szabályanyag csupán a visszaesők egy adott körét, a munkakerülő, csavargó elemeket érintette. Az 1928. évi X. törvénycikk volt az, amely bevezette a büntető anyagi jogi szabályozás rendszerébe az úgynevezett megrögzött büntetettek fogalmát.<sup>87</sup>

A megrögzött büntetett fogalmát az 1928. évi X. törvénycikk 36. szakasza a következőképpen határozta meg: „A bíróság ítélettel határozott tartalmú szabadságvesztésbüntetés kiszabása nélkül szigorított dologházba utalja azt a büntetettet, aki az élet, a szemérem vagy a vagyon ellen különböző időben és egymástól függetlenül legalább három büntetést követett el és a törvény értelmében halálbüntetés kiszabásának nincs helye, ha megállapítja róla, hogy az utolsó és az azt közvetlenül megelőző büntetést öt éven belül követte el és hogy bűncselekményeket üzletszerűen követ el vagy bűncselekmények elkövetésére állandó hajlamot mutat (megrögzött büntetett).”<sup>88</sup>

Az 1913-as szabályozással szembe helyezkedve, amely még szabott garanciális kereteket, a II. Bn. a minimális három éves időtartam felett nem adott meg időkorlátot, így tényleges értelemben vett határozatlan tartamú, akár életfogytig is terjedő szabadságvesztés büntetést tett lehetővé.<sup>89</sup>

A Novella 39. szakasza erről ekképpen rendelkezett: „A szigorított dologházi őrizet legrövidebb tartamát a bíróság az ítéletben határozza meg; a legrövidebb tartam azonban három évnél kevesebb nem lehet.”<sup>90</sup>

A szigorított dologházi őrizet határozatlan jellege folytán hangsúlyozandó, hogy igencsak hasonlatos ilyen szempontból az életfogytig tartó szabadságvesztéshez, sőt Szöllősy Oszkár gyakorlatilag határozatlan tartamú fegyházbüntetésnek tekintette a szigorított dologházba utalást.<sup>91</sup> Ennek kapcsán fontos hangsúlyozni, hogy a gyakorlatban ezeket a büntetéseket a fegyházakban hajtották végre.<sup>92</sup>

<sup>86</sup> VÁMBÉRY Rusztem: *A visszaesés a büntetőjogban. Vélemény és törvénytervezet.* Grill Károly Könyvkiadóvállalata, Budapest, 1907. 4.o.

<sup>87</sup> SZÉPVÖLGYI Enikő: *A szigorított őrizet a magyar jogtörténetben.* In.: *Diskurzus* 7. évf. 2. sz. 2017. 35.o.

<sup>88</sup> 1928. évi X. törvénycikk 36. szakasz In.: *Hatályos Jogszabályok Gyűjteménye – Wolters Kluwer*

<sup>89</sup> MEZEY Barna: *A hosszú tartamú szabadság-büntetés a jogtörténetben.* In.: *Börtönügyi Szemle* 24. évf. 2. sz. 2005. 6.o.

<sup>90</sup> 1928. évi X. törvénycikk 39. szakasz In.: *Hatályos Jogszabályok Gyűjteménye – Wolters Kluwer*

<sup>91</sup> LÁSZLÓ Zsuzsanna: *Örökké tartó rabság: az életfogytig tartó szabadságvesztés-büntetés hazai szabályozásának egyes momentumai.* In.: *Börtönügyi Szemle* 27. évf. 3. sz. 2008. 59.o.

<sup>92</sup> <http://cograf.hu/tudastar/a-csemegei-kodex-harom-buntetonovellaja> (letöltés ideje: 2023.08.22.)

Garanciális szabályként funkcionált azon rendelkezés, miszerint az elítélt a szigorított dologházi őrizet legrövidebb tartamának letelte után feltételes szabadságra bocsátás reményében az igazságügyi miniszterhez folyamodhatott. Ezt évente megismételhetette, amennyiben kérelmét elutasították. A kérelem kapcsán a fegyházi felügyelőhatóság meghallgatta az elítéltet, és a kérelmet véleményezhette is.<sup>93</sup>

## 7. Összegzés

Összefoglalásképpen azt tudom kiemelni, hogy a szabadságvesztés büntetések útja a magyar jogtörténetben hosszú és rögös. A középkori mellőzöttségből fokozatosan emelkedett ki, majd kapott erőre jogalkotásunk egyik csúcstermékében a Csemegi-kódexben. Ez a kódex nemcsak, hogy jelentős választóvonal két korszak között, hanem új értelmet és jelentőséget adott a szabadságvesztés büntetéseknek. Igaz kissé megkésve, de mégis időben szabályozta ezt a büntetési nemet, azáltal, hogy teljesen új rendszert vezetett be, új intézményeket honosított meg és átírta a büntetőjogi alapelveket. Innentől fogva a szabadságvesztés büntetések jelentősége abszolúte vitathatatlan és a büntetések fő élet adják.

## Felhasznált irodalom és jogszabályok

BÁRÁNDY Péter: *A feltételes elítélés megjelenése a magyar büntetőjogban az I. büntetőnovella révén.* In.: *Jogtörténeti Szemle* 4.sz./2008.

BARNA Attila – HORVÁTH Attila – MÁTHÉ Gábor – TÓTH Zoltán József: *Magyar Állam- és Jogtörténet.* Nemzeti Közszerzői Egyetem Közigazgatás-tudományi Kar, Budapest, 2014.

BUCHINGER Ágnes: *A büntetés-végrehajtás-jog kialakulása.* In: *Doktori Műhelytanulmányok* 2015.

CSIZMADIA-KOVÁCS-ASZTALOS: *Magyar állam- és jogtörténet.* Nemzeti Tankönyvkiadó, Budapest, 2003

DR. AMBERG Erzsébet: *A büntetőjogi felelősség helye és ultima ratio szerepe a felelősségi alakzatok rendszerében.* A Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karának Doktori Iskolája, Budapest, 2019.

DR. BALÁS Elemér: *A magyar büntetőjog tankönyve.* Pallas Irodalmi és Nyomdai Részvénytársaság, Budapest, 1901.

---

<sup>93</sup> BARNA Attila – HORVÁTH Attila – MÁTHÉ Gábor – TÓTH Zoltán József: *Magyar Állam- és Jogtörténet.* Nemzeti Közszerzői Egyetem Közigazgatás-tudományi Kar, Budapest, 2014. 555.o.

- DR. BALOG Jenő: *Büntetőtörvényeink módosításához*. Pesti Könyvnyomda-Részvénytársaság, Budapest, 1900.
- DR. BERNOLÁK Nándor: *A büntető törvények és a büntető novella*. Grill Károly Könyvkiadóvállalata Budapest 1908.
- DR. DEMJÉN János – DR. BERNOLÁK Nándor: *Az 1913. évben alkotott büntetőtörvények*. Pátria Irodalmi Vállalat és Nyomdai Részvénytársaság, Budapest, 1914.
- DR. FINKEY Ferenc: *A magyar büntetőjog tankönyve*. Grill Károly Könyvkiadóvállalata, Budapest, 1909.
- DR. GLÁSER István: *A szabadságvesztés büntetés végrehajtása*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1975.
- DR. HACKER Ervin: *A börtönrendszerek*. Wessely és Horváth Könyvnyomdájából, Pécs, 1917.
- DR. SZÖLLÖSY Oszkár: *A magyar börtönügy (A büntetések és biztonsági intézkedések végrehajtása)* Budapest, Révai Testvérek Irodalmi Intézet Részvénytársaság, 1935.
- ESTÓK József: *A magyar börtönügy arképcsarnoka: Csemegi Károly (1826-1899)* ) In: *Börtönügyi Szemle* - 30. évf. 3. sz. 2011.
- GÖRGÉNYI Ilona-GULA József-HORVÁTH Tibor-JACSÓ Judit-LÉVAY Miklós-SÁNTHA Ferenc-VÁRADI Erika: *Magyar Büntetőjog Általános Rész*. Wolters Kluwer Kft. Budapest, 2014.
- HORVÁTH Tibor: *Az első magyar büntető törvénykönyv és kodifikátora: Csemegi Károly*. In.: *Csemegi Károly emlékére*. Budapest, 2001.
- HORVÁTH Tibor: *Az első magyar büntetőkódex 100 év tárlatából*. In.: *Jogtudományi Közlöny*, 1979
- KORMÁNY Zita-SZALÓKI Gergely: *A Csemegi-kódex szankciórendszere*. I. In: *Jogelméleti Szemle* 3.sz./2011. Lásd: <http://jesz.ajk.elte.hu/kormany-szaloki47.html> (letöltés ideje: 2023.08.25.)
- LÁSZLÓ Zsuzsanna: *Örökké tartó rabság : az életfogytig tartó szabadságvesztés-büntetés hazai szabályozásának egyes momentumai*. In.: *Börtönügyi Szemle* 27. évf. 3. sz. 2008.
- LÁSZLÓ Zsuzsanna: *Az életfogytig tartó szabadságvesztés szabályozásának története a magyar jogban*. In: *Acta Universitatis Szegediensis : forum : publicationes doctorandorum iuridicorum*, 2011.
- LÉVAY Mikós: *Az I. büntetőnovella fiatalkorúakra vonatkozó rendelkezései*. In.: *Jogtörténeti Szemle* 4.sz./2008.
- LOSONCZI Eszter: *A börtönrendszerek kialakulása* In.: *Jogtörténeti Szemle*. Az Eötvös Lóránd Tudományegyetem Állam és Jogtudományi Kar Magyar Állam- és Jogtörténeti Tanszék Tudományos Diákkörének folyóirata. XVIII. évf. 1. sz. 2013.

LŐRINC József-MEZEY Barna: *A magyar börtönügy története*. Dialóg Campus Kiadó Budapest, 2019.

LÓW Tóbiás: *A magyar büntető törvénykönyv a büntettekről és a vétségekről (1878: 5. tcz.) és teljes anyaggyűjteménye*, I. kötet, Budapest, 1880.

MEZEY Barna: *A határozatlan tartamú szabadságvesztés intézményének bevezetése Magyarországon*. In.: *Jogtörténeti Értekezések* 13.sz./1983.

MEZEY Barna: *A határozatlan tartamú szabadságvesztés-büntetés intézményének bevezetése Magyarországon* In.: *Az állami és a jogintézmények változásai a XX. század első felében Magyarországon*. Eötvös Lóránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Magyar Állam - és Jogtörténeti Tanszék, Budapest, 1983.

MEZEY Barna: *A hosszú tartamú szabadság-büntetés a joghistoriában*. In.: *Börtönügyi Szemle* 24. évf. 2. sz. 2005.

MEZEY Barna: *A magyar polgári börtönügy kezdetei*. Osiris-Századvég Kiadó, Budapest, 1995.

MEZEY Barna: *Régi idők tömlöcei – Büntetések, börtönök, bakók*. Rubicon-Ház Bt., Budapest, 2010.

PALGUTA Virág: *A fiatalkoriak és a büntetőnovella*. In.: *Jogtörténeti Szemle* 1.sz./2016.

PALLÓ József: *Omnia Mutantur... (A magyar börtönügy rövid kodifikációs historikuma)* In: *Börtönügyi Szemle* - 33. évf. 1. sz. 2014.

PALLO József: *A Csemegi-kódex formálódása a korabeli büntetőpolitika változásainak tükrében*. In: *Tanulmányok a Csemegi-kódex megalkotásának 140. évfordulója tiszteletére*. Ludovika Press, Budapest 2020.

SZÉPVÖLGYI Enikő: *A szigorított őrizet a magyar jogtörténetben*. In.: *Diskurzus* 7. évf. 2. sz. 2017.

SZÉPVÖLGYI Enikő: *Dologház, avagy a közveszélyes munkakerülőkkel szembeni védekezés büntetőjogi eszköze*. In.: *Sic itur ad astra* 26. évfolyam 67. sz./2018.

SZÉPVÖLGYI Enikő: *Közveszélyes munkakerülők a XX. századi Magyarországon és a dologház intézménye*. In.: *Diskurzus* 6. évf. 1. sz. 2016.

VÁMBÉRY Rusztem: *A visszaesés a büntetőjogban. Vélemény és törvénytervezet*. Grill Károly Könyvkiadóvállalata, Budapest, 1907.

WLASSICS Gyula: *A büntetőnovella tervezetéről*. In: *Jogtudományi Közöny* 10. sz./1907

1878. évi V. törvénycikk In.: *Hatályos Jogszabályok Gyűjteménye – Wolters Kluwer*

1908. évi XXXVI. törvénycikk In.: *Hatályos Jogszabályok Gyűjteménye – Wolters Kluwer*

1913. évi XXI. törvénycikk In.: *Hatályos Jogszabályok Gyűjteménye - Wolters Kluwer*

BOBOCICĂ MIHAI-CIPRIAN\*

*Step-by-step modernizing the public governance*

**Abstract:** This article aims to explore the need to modernise public governance in the digital age. The meteoric advance of digital technology calls for a study that paves the way for the current challenges to traditional models of public governance. A new model of public governance, incorporating the latest technologies and data-driven decision making, represents a revolution in the legal field as well. The main findings and recommendations for future implementation of modern governance practices will thus become an important resource for both practitioners and theorists seeking to improve the effectiveness and efficiency of public governance.

**Key words:** public governance, public services, digital technology, improve, technologies.

DOI: <https://doi.org/10.46942/SIDM.2023.2.47-63>

## 1. Introduction

Public governance is becoming increasingly digitized and sophisticated. In today's modern society, citizens use the internet to access public services and information provided by governments. The governments around the world have been investing in digital infrastructure and technologies to improve the efficiency and effectiveness of public services<sup>1</sup>. The shift towards digitalization has been driven by a number of factors, including the need to better serve citizens, the growing expectations for transparency and accountability, and the increasing importance of data-driven decision-making.

In fact, digital services and platforms have become an essential part of modern public governance, providing citizens with greater access to information, as well as more convenient and efficient ways to engage with government. To improve public services, government must ensure that they are available and accessible online so that none of its citizens are digitally discriminated against. As more and more services and information are provided online, it is important to ensure that all citizens have access to these resources, regardless of their digital literacy or technological capabilities.

---

\* Mihai Ciprian Bobocica, PhD student, University of Craiova, Doctoral School of the Faculty of Law, Orcid ID: 0000-0002-4703-3964. Supervisor: University Professor, PhD, Alina Livia Nicu.

<sup>1</sup> MADON, S.- MADON, S.: e-Governance for Development. *Palgrave Macmillan UK*, 2009, 53-70.

It is undoubtedly a good thing that the main political forces of the nations have come to an agreement on the development of public governance. Collaboration and consensus-building between political parties can help create a more coherent and efficient government, able to respond more effectively to citizens' needs and concerns. However, it is also important for the state to ensure that government development is transparent, inclusive and accountable to the public in order to build trust and credibility in the governance process.

The world is rapidly changing, and the traditional models of public governance are struggling to keep up. The rise of digital technologies, global connectivity, and shifting societal values have all placed new demands on the way that states operate. In this context, it is crucial to modernize the public governance to ensure that it remains relevant, efficient, and effective in addressing the needs of society. The rise of digital technologies and shifting societal values, among other factors, have created new challenges for governments in terms of how they operate and serve their citizens. To remain relevant and effective, it is important for governments to modernize their public governance systems. This can involve adopting new technologies, streamlining bureaucratic processes, and increasing transparency and accountability to citizens.

The call to modernize public governance is particularly important in the context of global interconnectedness, where national and international issues are becoming increasingly intertwined. Governments need to be able to work together effectively to address these challenges, and modernizing public governance can help to facilitate this.

The application of digital information and communication technologies to reform governmental structures and public services is certainly a promising avenue for improving governance<sup>2</sup>. However, it is important to approach this transformation in a critical spirit and recognise that technology is not a panacea for all the challenges facing public governance.

There are many factors that contribute to effective governance, including leadership, institutional frameworks, and public trust. While digital technologies can certainly help to improve the efficiency and effectiveness of government operations, they are not a substitute for these other essential elements.

It is also important to recognize that there are potential drawbacks and risks associated with the use of digital technologies in governance, including issues related to privacy, security, and data protection<sup>3</sup>. Therefore, any efforts to modernize public governance should be accompanied by a robust regulatory framework and a

---

<sup>2</sup> MILAKOVICH, M-E.: Digital governance: Applying advanced technologies to improve public service. *Routledge*, 2021, 23-23.

<sup>3</sup> JHO, W.: Challenges for e-governance: protests from civil society on the protection of privacy in e-government in Korea. *International Review of Administrative Sciences*, 2005/71(1), 151-166.



commitment to ensuring that these technologies are used in a responsible and ethical manner. While the application of digital technologies has the potential to be a valuable tool in modernizing public governance, it should be approached with a critical eye and a recognition of the complex and multifaceted nature of effective governance.

## 2. Rationale and aims of modernisation

Let's not forget that we are starting from a classical governance model and transitioning to an e-government model. In classical government, the contention that networks have taken over as the primary driver of public policy may be the most salient aspect of the governance<sup>4</sup> paradigm.

The argument that networks have come to dominate public policy suggests a shift from traditional hierarchical government structures to more decentralized, more collaborative and more transparent forms of governance. This view acknowledges the increasing complexity of societal challenges and the limitations of traditional government structures in addressing them.

The rise of networks, or "governance networks," is seen as a way to mobilize the resources, knowledge, and expertise of various actors, including the private sector, civil society, and individuals, to address complex issues. By bringing together diverse actors with different perspectives, governance networks can create more innovative and effective solutions to public problems. However, some critics argue that the dominance of networks in public policy can lead to a lack of accountability and transparency. Without clear lines of authority and decision-making, it may be difficult to hold actors in governance networks accountable for their actions and decisions. Additionally, the involvement of private sector actors in governance networks may raise concerns about potential conflicts of interest or undue influence.

The decline in trust in government has been a longstanding concern in many countries. E-government has been presented as a way to rebuild trust in government by providing more accessible, responsive, and efficient public services<sup>5</sup>. By using digital technologies to make government more accessible and transparent, citizens can have greater visibility into the workings of government, which can help build trust in the decision-making process.

However, while e-government has the potential to improve citizen trust in government, it is not a silver bullet. The success of e-government in building trust

---

<sup>4</sup> BROWN, D.: Electronic government and public administration. *International Review of Administrative Sciences*, 2005/71(2), 241-254.

<sup>5</sup> TOLBERT, C.-J. - MOSSBERGER, K.: The effects of e-government on trust and confidence in government. *Public administration review*, 2006/66(3), 354-369.

depends on several factors, such as the quality of the services offered, the level of security and privacy protection, and the ability of citizens to participate in the governance process. In terms of service quality, e-government initiatives must be designed with user needs in mind. If the services are not easy to use or do not meet citizens' needs, it can actually worsen the perception of government. Moreover, security and privacy are essential components of e-government, and any data breaches or other security lapses can undermine citizen trust in government.

Finally, e-government should also allow for greater citizen participation in the governance process. This can include providing access to government data, allowing citizens to submit feedback and suggestions as well as involving citizens in decision-making processes. By involving citizens in the governance process, e-government can help build trust and promote democratic responsiveness.

To be effective, e-government initiatives must be designed with user needs in mind, provide adequate security and privacy protections, and enable citizen participation in the governance process. If done well, e-government can improve public sector performance and democratic responsiveness, and contribute to the restoration of public trust in government.

Governments around the world have recognized the need to adapt to the changing times and leverage new technologies to provide more efficient, effective, and citizen-centric services. The result is the emergence of eGovernment<sup>6</sup>, which refers to the use of digital technologies and platforms to transform how governments operate and deliver services.

In his book *Digital Governance, Applying Advanced Technologies to Improve Public Service*, Michael E. Milakovich, claims that "*simply put, «reinventing governments» is not enough to justify the existence or purposes of many so-called reinvented public services*".

In my opinion, this statement highlights the need for a critical and nuanced approach to the process of reinventing government and modernizing public services. Simply introducing new digital technologies and making superficial changes to government structures and services may not be enough to address the deeper systemic issues that underlie many of the challenges facing public governance today.

To truly modernize public governance and improve the quality of public services, there needs to be a fundamental rethinking of the goals, values, and priorities that guide government decision-making. This requires a willingness to question existing power structures and systems of governance, and to engage in meaningful dialogue and collaboration with citizens and other stakeholders to co-create new models of public service delivery that are truly responsive to the needs

---

<sup>6</sup> SILCOCK, R.: What is e-government. *Parliamentary affairs*, 2001/54(1), 88-101.

and aspirations of society. This means that innovation theory must be applied in the public sector, complementing the modernisation of governance.

While modernizing public governance is important, it's not enough on its own. Innovation theory and practices can be used to complement modernization efforts and drive further improvements in public services. Innovation can help identify new opportunities for public sector improvements and inspire creative approaches to solving complex challenges. Additionally, innovation can promote a culture of continuous improvement within the public sector, leading to more effective, efficient, and responsive public services. By combining modernization and innovation, governments can create more agile, adaptable, and forward-thinking public services that better meet the needs of citizens.

Indeed, governance innovations are crucial to improving public services and ensuring that they are more effective and responsive to the needs of citizens<sup>7</sup>. These innovations can include new forms of collaboration between the public and private sectors, the use of technology to enhance citizen participation and engagement, and the devolution of decision-making power to local communities. By involving citizens more directly in the governance process, these innovations can help to ensure that public services are tailored to the needs and preferences of the communities they serve, leading to greater efficiency, transparency, and accountability in the delivery of services. However, it is important to carefully evaluate the impact of these innovations and ensure that they are implemented in a way that maximizes their potential benefits while minimizing any potential negative consequences.

The first step in modernizing public governance is to understand the rationale and aims of the modernization process. Modernization is driven by the need to improve the efficiency, transparency, and accountability of public governance. In particular, the adoption of new technologies and data-driven decision-making can significantly improve the way that public governance operates, making it more responsive to the needs of citizens and more effective in addressing complex challenges.

The importance of understanding the rationale and aims of modernization in public governance cannot be overstated. By recognizing the drivers behind modernization, governments can more effectively design and implement reforms that are targeted at achieving specific goals. Improving efficiency, transparency, and accountability are all critical aims of modernization, as they help to ensure that governments are responsive to citizens and able to effectively address the complex challenges of modern society.

---

<sup>7</sup> HARTLEY, J.: Innovation in governance and public services: Past and present. *Public money and management*, 2005/25(1), 27-34.

The adoption of new technologies and data-driven decision-making is an essential part of modernizing public governance<sup>8</sup>. By leveraging technology and data, governments can improve their operations and decision-making processes, which can lead to better outcomes for citizens. For example, digital technologies can enable more efficient and effective public service delivery, while data analytics can provide insights into citizen needs and behaviours that can inform policy development.

Furthermore, modernization can help to increase citizen engagement in the governance process. By providing with more opportunities to participate in decision-making and collaborate with government, those can build trust and credibility with citizens, which can be critical in times of crisis or uncertainty. Increased citizen engagement, also, can help to ensure that government policies and programs are better aligned with the needs and priorities of citizens.

The development of the internet and digital technologies has fundamentally transformed the way that governments interact with citizens and deliver public services. As the internet has become more ubiquitous and accessible, governments have been able to adopt a more comprehensive approach to digital public services, leveraging new technologies to automate and streamline government processes, improve citizen engagement, and enhance transparency and accountability.

The evolution of the government's relationship with the internet has also been shaped by changing societal values and expectations. As citizens have become more accustomed to the convenience and speed of digital services in their personal lives, they have come to expect similar levels of service and accessibility from their government. This has placed increasing pressure on governments to modernize their public services and improve their digital capabilities.

The evolution of digital public services it is a gradual process, shaped by a complex interplay of technological innovation, changing societal expectations, and government policies and initiatives. While there is still much work to be done to fully realize the potential of digital technologies in the public sector, the progress that has been made so far is a testament to the transformative power of the internet and the importance of modernizing public governance to keep pace with the evolving needs of society.

One of the main goals of eGovernment is to improve the accessibility and convenience of public services. Through eGovernment, citizens can access government services and information from the comfort of their own homes, eliminating the need to physically visit government offices or stand in long queues. This can save citizens time and money, while also reducing administrative burden on government staff.

---

<sup>8</sup> FINGER, M. - PÉCOUD, G.: From e-Government to e-Governance? Towards a model of e-Governance. *Electronic Journal of E-government*, 2003/ 1(1), 52-62.

Another important goal of eGovernment is to increase transparency and accountability in government operations. Digital platforms and technologies can provide real-time information and data on government activities and performance, allowing citizens to monitor and hold their governments accountable. This can help to build trust and confidence in government institutions, while also promoting good governance practices.

A third important objective of modernisation is to increase citizens' involvement in the governance process. This can be achieved through the use of digital technologies and platforms that allow for more meaningful citizen participation and collaboration with government. By fostering a culture of engagement and collaboration, governments can more effectively address the needs and concerns of citizens, building trust and credibility in the governance process.

Increasing citizen engagement in the governance process is crucial for modern public governance. With the help of digital technologies and platforms, citizens can participate in decision-making processes and collaborate with government entities more easily. This can lead to more informed and inclusive decision-making, as citizens can provide valuable feedback and insights to government officials. By leveraging digital technologies to engage citizens, governments can better understand the needs and priorities of their constituents, building trust and credibility in the governance process.

Digital engagement can help promote transparency and accountability in public governance, and there is an interconnection with the second objective. Citizens can access information more easily and monitor the activities of government officials, which can help to prevent corruption and ensure that public resources are being used efficiently and effectively. In this way, digital technologies can empower citizens to participate more fully in the governance process, strengthening democracy and promoting good governance.

The digital Governance are producing the same outputs at a lower total cost<sup>9</sup>. This can be achieved through various means, such as reducing bureaucratic red tape, streamlining government processes, and implementing cost-saving measures. For example, digital technologies can automate routine government tasks, reducing the need for manual labour and paperwork, which can lead to significant cost savings. Additionally, outsourcing or privatizing certain government functions can also result in cost savings for the government. However, it is important to balance cost savings with maintaining the quality and effectiveness of public services, as well as ensuring transparency and accountability in the use of public funds.

On one hand, the quality of e-government websites is a key factor in promoting citizen adoption and satisfaction. Research has shown that users' attitudes and

---

<sup>9</sup> HEEKS, R.: Understanding e-governance for development, 2001, [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=3540058](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3540058). (Date of download: 22/02/2023).

behaviours towards e-government websites are influenced by their perceptions of website quality, including aspects such as ease of use, information quality, and accessibility<sup>10</sup>.

Ease of use refers to the degree to which users can interact with the website easily, without any complications or difficulties. An e-government website that is easy to use is more likely to be adopted by citizens and will be more efficient in providing services. Information quality is the extent to which the website provides accurate and complete information, which is essential for citizens to make informed decisions. Finally, accessibility refers to the degree to which the website is usable by all citizens, regardless of their abilities or disabilities.

By focusing on these dimensions of website quality, e-government agencies can improve the user experience and promote citizens' uptake of public services. This, in turn, can lead to greater citizen engagement, trust and satisfaction with the government. Moreover, e-government websites that are well-designed and easy to use can also increase efficiency and reduce costs, as citizens are able to find the information and services they need more quickly and with less need for support from government staff.

Trust is also, a critical factor in the success of e-government initiatives, as citizens must feel confident that their information and online interactions with the government are secure and protected. Without trust, citizens may be hesitant to use e-government services, which can hinder the potential benefits of these initiatives. To establish trust, e-government websites must provide a secure environment for users. This means that the website must have strong security measures in place to protect against unauthorized access and protect the privacy of user data. Such security measures might include encryption protocols, user authentication and verification procedures, and the implementation of secure data storage practices.

Also, trust is also related to the quality of the services offered by e-government websites. If users encounter errors or difficulties when attempting to access or use online services, they may become frustrated and lose trust in the government's ability to provide quality services. As a result, e-government initiatives must prioritize user experience and provide high-quality services that are easy to use, efficient, and effective. Finally, building trust requires ongoing efforts to establish and maintain strong relationships with users. Building trust of the site by providing feedback and communication channels and taking proactive steps to address user concerns and complaints. By demonstrating a commitment to transparency and accountability, e-government initiatives can establish and maintain the trust of citizens, which is essential to the success of this model of governance.

---

<sup>10</sup> TEO, T-S. - SRIVASTAVA, S-C. -JIANG, L-I.: Trust and electronic government success: An empirical study. *Journal of management information systems*, 2008/ 25(3), 99-132.

### 3. A new model of public governance

The emergence and growth of the internet, digital connectivity, and the explosion of e-commerce and e-business models have changed the way people interact with businesses and organizations, including government entities<sup>11</sup>. The public sector is now under pressure to rethink traditional bureaucratic organizational models to be more agile and responsive to citizens' and businesses' needs. With the growth of the internet and the development of various digital technologies, citizens now expect faster and more efficient services from government organizations. E-government is one of the ways to respond to this demand and to make government more accessible and responsive to citizens' needs.

E-government can help ensure a more citizen-centric approach, similar to that found in the private sector. The use of ICT tools and applications can create a more streamlined approach, improving communication, transparency, and efficiency within government agencies. For example, e-government can provide a one-stop-shop for citizens to access a range of public services online, allowing citizens to interact with government agencies and complete transactions online, reducing the need for physical visits to government offices. Also, e-government provides an opportunity for government agencies to engage more proactively with citizens and businesses through digital channels, such as social media and online forums. These channels allow governments to receive feedback and respond to citizens' concerns in a more immediate and direct way, improving trust and confidence in government.

E-government is an evolving phenomenon and therefore e-government initiatives should be derived and implemented accordingly. In this regard, four stages of a development and evolution model for the e-government concept have been advanced in the literature: (1) *cataloguing*, (2) *transaction*, (3) *vertical integration* and (4) *horizontal integration*<sup>12</sup>. By understanding the different stages, governments can plan and implement e-government initiatives that are appropriate for their level of development and the needs of their citizens. This model provides a way to measure progress and success in the implementation of e-government services.

The four stages of the e-government development and evolution model can be briefly developed as follows:

(1) *Cataloguing*: The cataloguing stage is the first stage of e-government development and evolution, and it involves the provision of information about government services and activities through a website. In this stage, the main focus is on providing basic information such as laws, regulations, procedures, and forms.

---

<sup>11</sup> NDOU, V.: E-government for developing countries: Opportunities and challenges. *Electron. J. Inf. Syst. Dev. Ctries.*, 2004/18(1), 1-24.

<sup>12</sup> LAYNE, K. - LEE, J.: Developing fully functional E-government: A four stage model. *Government information quarterly*, 2001/18(2), 122-136.

The primary objective is to make government information more accessible to citizens, and to improve the transparency and accountability of government operations. During this stage, the government typically develops a basic website that provides static information, such as contact details, service descriptions, and documents for download. The website may also include basic online services, such as online forms and the ability to pay bills online. However, the primary focus is on providing information, rather than transactional services.

The cataloguing stage is important because it provides citizens with easy access to information about government services and activities. This helps to promote transparency and accountability, and enables citizens to make informed decisions and participate in the democratic process. It is also an important step towards the development of more sophisticated e-government services in the future.

(2) *Transaction*: During the transaction stage, the e-government services are expanded to include online transactions between citizens and the government. In this stage, the focus is on improving the efficiency and effectiveness of government services by providing citizens with online access to government services and transactions. This includes online applications for licenses and permits, payment of taxes and fees, submission of forms, and requests for public records.

This stage is characterized by the development of web-based applications that allow citizens to interact with government agencies online. Online transactions are designed to streamline processes and reduce the need for physical interaction with government offices, thereby saving time and money for both the citizens and the government. Online transactions also enable governments to collect data and analyse trends, which can help inform policy decisions.

The transaction stage is essential in building trust between citizens and the government. Online transactions provide a convenient, accessible, and transparent channel for citizens to interact with the government. It also enhances the accountability and responsiveness of government agencies, which can lead to increased citizen satisfaction and participation in government affairs.

(3) *Vertical Integration*: In the stage of vertical integration, e-government services are not just limited to a single government agency, but rather spread across multiple agencies that are responsible for a particular domain. This stage involves the creation of an integrated and coordinated system that allows the sharing of information and resources among different agencies to deliver services more efficiently.

For example, if a citizen applies for a driver's license, the process involves multiple agencies, including the motor vehicles department, the police department, and the tax department. In the stage of vertical integration, these agencies collaborate and share information to streamline the process of issuing a driver's license.



Vertical integration requires a high level of coordination and collaboration between government agencies. It also requires the use of advanced technology to integrate and coordinate the different systems used by the agencies. This stage requires a significant investment in infrastructure and technology and may require changes to existing laws and regulations. The ultimate goal is to provide citizens with seamless and efficient services that are delivered in a timely and transparent manner.

(4) *Horizontal Integration*: Horizontal integration involves the creation of a seamless and interconnected e-government system that allows citizens to access government services and information across different levels and branches of government through a single online portal. The aim is to provide a more comprehensive, efficient, and convenient experience for citizens. For example, citizens can access information and services related to driver's licenses, passports, and social security benefits through a single online portal, instead of having to navigate multiple websites or visit different government agencies in person.

Horizontal integration also involves the coordination of government policies and processes across different levels and branches of government. This can lead to better communication, collaboration, and data sharing among government agencies, which can ultimately improve the quality of government services and increase citizen satisfaction. However, horizontal integration can be challenging, as it requires overcoming technical, bureaucratic, and political barriers. It also requires significant investment in information and communication technologies and the establishment of common standards and protocols to ensure interoperability and data exchange between different government systems.

Horizontal integration is seen as the ultimate goal of e-government, as it represents a more integrated and citizen-centric model of governance that is better able to meet the complex and evolving needs of citizens in the digital age. The shift to e-government represents a significant opportunity for public sector reform and transformation<sup>13</sup>. By leveraging digital technologies, governments can improve the efficiency, effectiveness, and transparency of their operations, while also enhancing citizen engagement and participation in the governance process. At the same time, there are significant challenges to overcome in implementing e-government, including technological and infrastructure limitations, political and cultural barriers, and issues related to data privacy and security.

As e-government initiatives are being implemented in various countries and regions, it is important to study and assess their impact on public sector performance and democratic responsiveness. This can involve examining a range of factors, such as the extent to which e-government initiatives are achieving their

---

<sup>13</sup> FANG, Z.: E-government in digital era: concept, practice, and development. *International journal of the Computer, the Internet and management*, 2002/10(2), 1-22.

intended goals, how they are affecting citizen engagement and participation, and the overall impact on public sector efficiency and effectiveness.

One important area of research is the impact of e-government on democratic responsiveness. E-government can potentially provide citizens with greater access to government information and services, and create new channels for citizen participation and feedback. This can help to enhance the transparency and accountability of government, and increase citizen trust and confidence in the governance process. However, the impact of e-government on democratic responsiveness is complex and multi-dimensional, and requires careful analysis to fully understand the effects. Overall, the e-government revolution offers significant opportunities to reshape the public sector and improve the relationship between citizens and government. However, careful planning, implementation, and evaluation are necessary to ensure that e-government initiatives are effective, efficient, and responsive to the needs and concerns of citizens.

A broader view of e-government is not just about the delivery of government services online, but rather the use of information and communication technologies (ICTs) to transform the way that government operates, engages with citizens, and makes decisions<sup>14</sup>. This includes a wide range of government activities, from policy formulation and implementation to service delivery and citizen engagement. For example, the use of ICTs in policy formulation can enable governments to gather and analyse data more efficiently, making it easier to identify and address social problems. In service delivery, e-government can make it easier for citizens to access public services, reducing the need for face-to-face interactions and streamlining administrative processes. E-government can also facilitate greater citizen participation in decision-making processes, by providing online platforms for public consultations and feedback.

E-government refers to the use of digital technologies and the internet to provide government services and engage with citizens<sup>15</sup>. It encompasses a wide range of activities, including the provision of information and services online, the use of social media to communicate with citizens, and the implementation of digital platforms for citizen engagement and participation in government decision-making.

Information and communication technologies (ICTs) are used in e-governance to assist government operations, democratic procedures, and interactions between people, civil society, business, and the government<sup>16</sup>.

---

<sup>14</sup> BROWN, D.: Electronic government and public administration. *International Review of Administrative Sciences*, 2005/71(2), 241-254.

<sup>15</sup> PALVIA, S-C-J.- SHARMA, S-S.: E-government and e-governance: definitions/domain framework and status around the world. In *International Conference on E-governance, 2007/5(1)*, 1-12.

<sup>16</sup> DAWES, S-S.: The evolution and continuing challenges of e-governance. *Public administration review*, 2008/68, 86-102.

In the literature, e-Government is defined as *"the use of information and communications technology (ICT) in public administration in ways that either:*

- (1) changes government structures or processes in ways that are not feasible without ICT and/ or*
- (2) creates new government structures or processes in ways not previously feasible without ICT and/ or*
- (3) resurrects previous ideas or theoretical issues in regulatory governance"<sup>17</sup>.*

The definition of e-Government captures the transformative potential of technology in the public sector.

The first aspect of this definition highlights the potential of ICT to improve the efficiency and effectiveness of existing government structures and processes. By digitising and automating administrative tasks, governments can streamline operations, reduce bureaucracy and deliver services more efficiently. This can lead to cost savings as well as improved service delivery and responsiveness to citizens' needs.

The second aspect of the definition highlights the potential of ICT to create new government structures and processes that were not previously possible. For example, digital platforms and tools can enable greater citizen participation and collaboration in government, leading to more inclusive and democratic decision-making. In addition, the use of data and analytics can inform evidence-based policy making and enable the development of new approaches to address complex societal challenges.

The third aspect of the definition highlights the potential of ICT to revive theoretical ideas or issues in regulatory governance. For example, the use of blockchain technology has the potential to transform the way governments regulate and monitor industries such as finance and healthcare. In addition, the use of artificial intelligence and machine learning can enable governments to more effectively identify and address issues such as fraud and corruption.

This model of e-government reflects the transformative potential of ICT in the public sector, highlighting the ways in which technology can change existing structures and processes, create new forms of governance and revive ideas and theoretical issues in regulatory governance.

---

<sup>17</sup> BANNISTER, F. - CONNOLLY, R.: Defining e-governance. *E-Service Journal: A Journal of Electronic Services in the Public and Private Sectors*, 2012/ 8(2), 3-25. JSTOR, <https://doi.org/10.2979/eservicej.8.2.3>. (22/02/2023).

## 4. Conclusions

Recently, the idea of "good governance"<sup>18</sup> has become widely accepted in the fields of political science, public administration, and, most notably, development management. It is used in conjunction with ideas and expressions like democracy, civil society, involvement of the people, human rights, and social and sustainable development.

Modernising public governance is an essential step for the state to remain relevant, efficient and effective in addressing society's needs. By adopting a new model of governance that incorporates the latest technologies and data-driven decision-making, governments can improve the efficiency, transparency and accountability of their operations and increase citizen engagement in the governance process. Ultimately, this will help build trust and credibility in the governance process, creating a more efficient and responsive public sector that better meets the needs of citizens.

With the modernisation of public governance both opportunities and challenges are identified. In our view, the opportunities are the same:

*Increased efficiency and effectiveness:* e-Government has the potential to simplify government processes and reduce costs. This can lead to increased efficiency and effectiveness in the delivery of public services.

*Improved access to public services:* eGovernment can make public services more accessible to citizens, especially those who are geographically or physically isolated.

*Improving citizen participation and engagement:* eGovernment can provide new opportunities for citizens to participate in the governance process and provide feedback to government.

*Open data and transparency:* eGovernment can facilitate greater transparency and accountability in government by making data and information more easily accessible to the public. This can promote greater public trust in public institutions.

*Innovation:* eGovernment can encourage innovation in the public sector, leading to new and more efficient ways of delivering public services.

At the same time, the challenges of e-government are commensurate with the opportunities. The most important challenges could be:

*Digital exclusion:* One of the major challenges of e-government is the digital divide, which refers to the gap between those who have access to and knowledge of digital technologies and those who do not. This can lead to the exclusion of certain groups from e-government services, exacerbating existing social and economic inequalities.

---

<sup>18</sup> OKOT-UMA, R-W.: Electronic governance: re-inventing good governance, 2011, <https://citeseerx.ist.psu.edu/document?repid=rep1&type=pdf&doi=8f3892c14b6ad0e7349ecb4a52c1b922b2338e95>. (Date of download: 22/02/2023).

*Cyber security:* eGovernment involves the collection and storage of sensitive personal information, making it vulnerable to cyber threats. Governments need to ensure that their systems are secure and that personal data is protected.

*Resistance to change:* eGovernment often involves significant changes to traditional government structures and processes. Resistance to change on the part of civil servants and citizens can hinder the adoption of eGovernment.

*Legal and regulatory challenges:* The use of ICT in government requires new regulations, laws and standards, which can be difficult to develop and implement.

It is very true that implementing e-government can be a challenging and costly process, and the expected benefits may not always be immediately evident<sup>19</sup>. Some reasons for this may include resistance to change, lack of digital skills or infrastructure, bureaucratic hurdles, and privacy and security concerns. In addition, the goals of e-government initiatives can be complex, involving multiple stakeholders and policy areas, and may require significant organizational and cultural changes within government agencies.

However, it is also important to note that e-government has the potential to bring significant benefits, including improved efficiency, cost savings, better citizen engagement, and increased transparency and accountability. While these benefits may not be immediate, they can be achieved through a sustained and strategic approach to e-government implementation.

It is also important to recognize that e-government is not a one-size-fits-all solution and that the specific needs and circumstances of different countries and communities must be taken into account when designing and implementing e-government initiatives. This requires careful planning, stakeholder engagement, and ongoing evaluation and refinement of e-government programs.

In conclusion, modernising public governance is a critical and complex challenge that requires the collaboration of governments, citizens and other stakeholders. However, by taking a step-by-step approach and harnessing the latest technologies and data-driven decision-making, the state can build a new model of government that is adapted to the digital age and responsive to the changing needs of society.

---

<sup>19</sup> LENIHAN, D-G.: Realigning governance: from e-government to e-democracy. *Practicing e-government: A global perspective*, 2005, 250-288.

## Bibliography:

- BANNISTER, F. - CONNOLLY, R.: Defining e-governance. *E-Service Journal: A Journal of Electronic Services in the Public and Private Sectors*, 2012/8(2), 3-25. JSTOR, <https://doi.org/10.2979/eservicej.8.2.3>. (22/02/2023);
- BROWN, D.: Electronic government and public administration. *International Review of Administrative Sciences*, 2005/71(2), 241-254;
- DAWES, S-S.: The evolution and continuing challenges of e-governance. *Public administration review*, 2008/68, 86-102;
- FANG, Z.: E-government in digital era: concept, practice, and development. *International journal of the Computer, the Internet and management*, 2002/10(2), 1-22;
- FINGER, M. - PÉCOUD, G.: From e-Government to e-Governance? Towards a model of e-Governance. *Electronic Journal of E-government*, 2003/1(1), 52-62;
- HARTLEY, J.: Innovation in governance and public services: Past and present. *Public money and management*, 2005/25(1), 27-34;
- HEEKS, R.: Understanding e-governance for development, 2001, [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=3540058](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3540058). (Date of download: 22/02/2023);
- JHO, W.: Challenges for e-governance: protests from civil society on the protection of privacy in e-government in Korea. *International Review of Administrative Sciences*, 2005/71(1), 151-166;
- LAYNE, K. - LEE, J.: Developing fully functional E-government: A four stage model. *Government information quarterly*, 2001/18(2), 122-136;
- LENIHAN, D-G.: Realigning governance: from e-government to e-democracy. *Practicing e-government: A global perspective*, 2005, 250-288;
- MADON, S. - MADON, S.: e-Governance for Development, *Palgrave Macmillan UK*, 2009, 53-70;
- MILAKOVICH, M-E.: Digital governance: Applying advanced technologies to improve public service. *Routledge*, 2021, 23-23;
- NDOU, V.: E-government for developing countries: Opportunities and challenges. *Electron. J. Inf. Syst. Dev. Ctries.*, 2004/18(1), 1-24;
- OKOT-UMA, R-W.: Electronic governance: re-inventing good governance, 2011, <https://citeseerx.ist.psu.edu/document?repid=rep1&type=pdf&doi=8f3892c14b6ad0e7349ecb4a52c1b922b2338e95>. (Date of download: 22/02/2023);

PALVIA, S-C-J. - SHARMA, S-S.: E-government and e-governance: definitions/domain framework and status around the world. In *International Conference on E-governance, 2007/5(1)*, 1-12;

SILCOCK, R.: What is e-government. *Parliamentary affairs, 2001/54(1)*, 88-101;

TEO, T-S. - SRIVASTAVA, S-C. - JIANG, L-I.: Trust and electronic government success: An empirical study. *Journal of management information systems, 2008/25(3)*, 99-132;

TOLBERT, C-J. - MOSSBERGER, K.: The effects of e-government on trust and confidence in government. *Public administration review, 2006/66(3)*, 354-369.





**BOUDOUR MEFTEH\***

## **How does space weapons works with the consideration of the law?**

**Abstract:** The use of a space weapon becomes more intriguing, but also carries a lot of uncertainty when it comes to its legality and its legal framework. Without proper regulations and agreements, the use of space weapons could lead to an arms race in outer space, which would have disastrous consequences for future space exploration and scientific research. Therefore, it is crucial for the international community to come together and establish clear guidelines for the development and deployment of space weapons.

**Keywords:** space, weapon, legality, militarization.

**DOI:** <https://doi.org/10.46942/SIDM.2023.2.66-86>

### **1. Introduction**

When we discuss weapons, wars, and militarization. We immediately assume that it is only a terrestrial issue. But did you know that militarization and weaponization are two of the most serious threats to space security? The increasing number of countries and private companies involved in space exploration and the potential for conflict over resources and territory make it imperative to establish clear regulations and agreements. Failure to do so could lead to a dangerous escalation of tensions and jeopardize the future of space exploration. The development of anti-satellite weapons and the potential for space-based conflicts pose a significant risk to global security. Therefore, it is essential for international law to address these issues and establish guidelines for responsible behavior in outer space.

The lack of a complete review of the legal system for military actions in space is a disturbing gap in our understanding of the applicable law. This gap could potentially lead to legal ambiguities and uncertainties in the event of military operations in space, which could have serious consequences for international relations and security. Therefore, it is important for policymakers to address this issue and establish a clear legal framework for military actions in space.

So far, the analysis has made a rather glib reference to "outer space" without clarifying what that concept entails. However, it is important to note that outer

---

\* Boudour Mefteh, 1<sup>st</sup> year Ph.D. student, university of Debrecen, Géza Marton Doctoral School of Legal Studies, supervisor: Dr. Bartha Ildikó, University Associate Professor

space is not just an empty void but rather a dynamic environment with various physical phenomena and potential hazards that can affect human and technological systems. Understanding and managing these factors is crucial for safe and sustainable space exploration and utilization. There is no precise, internationally agreed-upon definition of the altitude(s) from the earth's surface at which outer space and airspace begin and end, but a widely accepted approach is that outer space begins above the highest altitude at which an aircraft can derive lift from its interaction with the air and below the lowest possible perigee of an earth satellite in orbit. As a result, anything in orbit is in outer space.

Maybe you're thinking, "She must be a fan of Star Wars the movie, this can't be real!" However, the reality is that space has become an increasingly important domain for military and civilian activities, including communication, navigation, and weather forecasting. Therefore, it is crucial to ensure the peaceful and sustainable use of outer space for the benefit of all nations.

Space exploration has brought significant benefits to humanity, from scientific discoveries to technological advancements. However, without proper regulations and agreements, the potential risks could outweigh the benefits. Therefore, it is crucial for the international community to work together and ensure that space exploration is conducted in a safe and responsible manner.

I will attempt to answer the following question in this paper: How do space weapons work in terms of the law? Or to make it simpler, we can say "does the utilization of space military tool in space is legal? The paper will explore the legal implications of using space as a military tool and analyze the existing international laws and treaties related to space exploration and weaponization. It will also examine the potential consequences of ignoring these regulations and the impact it could have on global security. Without clear legal guidelines, countries may interpret their rights and responsibilities in space differently, potentially leading to disputes and even military actions. If war breaks out in space, it appears that it will take a variety of forms. They would most likely include direct physical, laser, or cyber attacks on space assets such as satellites; electronic attacks such as jamming or spoofing; physical or cyber interference with the movement of targeted space vehicles; laser blinding; and electromagnetic pulse attack.<sup>1</sup> Another possible scenario is the interception of transiting missiles in space.<sup>2</sup>

Therefore, it is imperative for the international community to work together to establish a comprehensive legal framework that governs military activities in space.

---

<sup>1</sup>HUSKISSON, DARREN.: Protecting the Space Network and the Future of Self-Defense. *Astropolitics* 5.2 (2007): 123-143.

<sup>2</sup> BOOTHBY, B. :Space Weapons and the Law, *International Law Studies*. 2017/179- 192

## **2. The difficulties that face legal framework of the space weapons**

Before answering the questions mentioned in the introduction, there is a problem that we have to talk about, which is the absence in the general international laws of any prohibition or limitation on the military use of outer space. This means that countries are free to develop and deploy military technologies in space, which has led to concerns about the weaponization of outer space and the potential for an arms race beyond Earth's atmosphere. which leads to the necessity of searching for whether any such restriction exists under the specific laws governing outer space. Therefore, it is important to examine the specific laws and treaties that govern outer space activities to determine if there are any restrictions on military use and weaponization of space. This will help ensure that the exploration and use of outer space remain peaceful and beneficial for all nations.

### **2.1. The general international laws and the limitation on the military use of outer space**

#### ***International Law***

What occurs when security and policy begin to look to the stars? Is international law applicable? As a starting point, it appears that the answer is yes. International law considers outer space to be territory similar to the high seas — a "global commons." This means that states must comply with international law when conducting activities in outer space, including those related to security and defense policy. However, there are still ongoing debates and discussions on how to apply and enforce these laws in the context of space exploration. As a result, the broader body of international law on military conduct applies to outer space, implying that any space conflict or use of military force in space would be subject to international humanitarian law (e.g., the Geneva Conventions) and armed conflict law. However, it is unclear how these rules translate from one realm to the other in practice. This lack of clarity has led to ongoing debates and discussions among legal experts and policymakers on how to interpret and apply international law in the context of space activities. Additionally, the increasing militarization of space by some countries has

raised concerns about the potential for conflict and the need for clearer rules and regulations.<sup>3</sup>

There are no rules in international law governing the military use of space or the placement of any weapon in space. However, there have been efforts to establish new treaties and agreements to regulate military activities in space, such as the proposed Prevention of an Arms Race in Outer Space (PAROS) treaty. The lack of a comprehensive international legal framework for military activities in space poses challenges for ensuring the peaceful use of outer space. As a result, such uses are permissible, subject to adherence to international law rules, including, for UN members, the United Nations Charter.<sup>4</sup> This, among other thoughts, provides:

"In their international relations, all Members shall refrain from threatening or using force against the territorial integrity or political independence of any State, or in any other manner inconsistent with the Purposes of the United Nations"<sup>5</sup>

"Nothing in the present Charter shall impair the inherent right of individual or collective self-defence if an armed attack occurs against a Member of the United Nations, until the Security Council has taken measures necessary to maintain international peace and security"<sup>6</sup>

### ***The three general principles in the use of weapons in general***

The three essential traditional principles in weapons law will be discussed<sup>7</sup>: These principles are designed to ensure that the use of weapons in armed conflict is limited and does not cause unnecessary harm to civilians or non-combatants. *The first* of these dates back to 1874, when the authors of the Brussels Declaration stated that "the laws of war do not recognize in belligerents an unlimited power in the adoption of means of injuring the enemy."<sup>8</sup> This concept was incorporated into treaties in the

---

<sup>3</sup> KOPLOW, DAVID A.: Reverse Distinction: A US Violation of the Law of Armed Conflict in Space. *Harr. Nat'l Sec. J.* 13 (2022): 25.

<sup>4</sup> BLOUNT, P. J.: Targeting in outer space: Legal aspects of operational military actions in space." *Harvard National Security Journal* (2012).

<sup>5</sup> CHENG, B. : Outer Space Treaty: Thirtieth Anniversary, *The. Air & Space* 1967/ 23, 156.; UN Charter, Article 2(4).

<sup>6</sup> UN Charter, Article 51.

<sup>7</sup> BOOTHBY, B. :Space Weapons and the Law, *International Law Studies.* 2017/179, 191

<sup>8</sup> Project of an International Declaration concerning the Laws and Customs of War art. 12, Aug. 27, 1874, reprinted in THE LAWS OF ARMED CONFLICTS 23 (Dietrich Schindler & Jiri Toman eds., 4th ed. 2004) [hereinafter Brussels Declaration].

Hague Regulations of 1899<sup>9</sup> and 1907,<sup>10</sup> as well as in Article 35(1) of Additional Protocol I. (API).<sup>11</sup>

The *second* principle prohibits the use of weapons, projectiles, materials, and warfare methods that cause unnecessary injury or suffering. This is a fundamental principle of international law,<sup>12</sup> enshrined in the 1907 Hague Regulations as a prohibition on using " arms, projectiles or material calculated to cause unnecessary suffering."<sup>13</sup> The use of " weapons, projectiles and material and methods of warfare of a nature to cause superfluous injury or unnecessary suffering " is prohibited by the rule.<sup>14</sup> It is a perfectly acceptable rule that applies to both international and non-international armed conflicts and is binding on all States.<sup>15</sup>

The rule first appeared in the preamble to the St. Petersburg Declaration in 1868.<sup>16</sup> The principle requires a comparison of the wounding effect, injury, and other suffering caused by the weapon's use, but it does not specify which comparator should be used. Given that weapons are used in armed conflict to achieve a military advantage or purpose, the superfluous injury/unnecessary suffering test compares the nature and scale of the generic military advantage to be expected from the weapon in the application(s) for which it is designed to be used to the pattern of injury and suffering associated with the weapon's normal intended use.<sup>17</sup> Because the principle is concerned with the effects of a weapon on personnel, it is unlikely that it will be applicable to outer space weapons in the foreseeable

---

<sup>9</sup> Regulations Respecting the Laws and Customs of War on Land art. 22, annexed to Convention No. II with Respect to the Laws and Customs of War on Land, July 29, 1899, 32 Stat. 1803, T.S. No. 403.

<sup>10</sup> Regulations Respecting the Laws and Customs of War on Land art. 22, annexed to Convention No. IV Respecting the Laws and Customs of War on Land, Oct. 18, 1907, 36 Stat. 2227, T.S. No. 539 [hereinafter 1907 Hague Regulations].

<sup>11</sup> Protocol Additional to the Geneva Conventions of 12 August 1949, and Relating to the Protection of Victims of International Armed Conflicts, June 8, 1977, 1125 U.N.T.S. 3 [hereinafter API].

<sup>12</sup> Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons, Advisory Opinion, *I.C.J. Rep.* 1996/ 226, 74–87 [hereinafter Nuclear Weapons].

<sup>13</sup> Hague Regulations 1907, supra note 15, art. 23(e).

<sup>14</sup> API, supra note 16, art. 35(2). The corresponding language in the Rome Statute of the International Criminal Court is found in Article 8(2)(b)(xx). Rome Statute of the International Criminal Court, July 17, 1998, 2187 U.N.T.S. 90.

<sup>15</sup> HENCKAERTS, J. - DOSWALD-BECK, L.: customary international humanitarian law 2005/ 70 .

<sup>16</sup> Declaration Renouncing the Use, in Time of War, of Explosive Projectiles Under 400 Grammes Weight pmb. paras. 3–6, Nov. 29/Dec. 11, 1868, 138 Consol. T.S. 297, 18 MARTENS NOUVEAU RECUEIL (ser. 1) 474, reprinted in THE LAWS OF ARMED CONFLICTS, supra note 13, at 91 [hereinafter St. Petersburg Declaration]; GARY D, S.: the law of armed conflict: international humanitarian law in war 2011 /269–72 .

<sup>17</sup> See FENRICK, W.: The Conventional Weapons Convention: A Modest but Useful Treaty, 279 *INTERNATIONAL REVIEW OF THE RED CROSS* 1990 /498- 500.

future if their effects only occur in outer space. If, as currently appears unlikely<sup>18</sup>, a weapon located in outer space is developed but has, or is designed or intended to have, injurious effects on people on the earth's surface or elsewhere, the superfluous injury/unnecessary suffering principle must be considered in any legal review of the weapon.

The *third* principle prevents the employment of weapons that are of a nature to be indiscriminate. This is an extension of the principle of distinction, which requires conflict parties to always distinguish between combatants and civilians, as well as between military objectives and civilian objects, and to direct their military operations solely against combatants and military objectives.<sup>19</sup> The jurists who drafted the Hague Draft Rules of Aerial Warfare, a text that was never adopted by states and is not a source of law in any formal sense, produced the first iteration of an indiscriminate attacks rule in Article 24 (3).<sup>20</sup> A treaty-based rule forbidding indiscriminate attacks and indiscriminate weapons did not appear until 1977<sup>21</sup> when API was adopted. In API, Article 51(4) prohibits indiscriminate attacks, i.e., those which:

(a) . . . are not directed at a specific military objective.

(b) . . . employ a method or means of combat which cannot be directed at a specific military objective.

or (c) . . . employ a method or means of combat the effects of which cannot be limited as required by th[e] Protocol; and [which], consequently, in each such case, are of a nature to strike military objectives and civilians or civilian objects without distinction.<sup>22</sup>

The indiscriminate weapons principle is comprised of subparagraphs (b) and (c), which prohibit weapons that, either because they cannot be directed at a specific military objective or their effects cannot be limited, essentially do not distinguish as

---

<sup>18</sup> Fogo, H. S.: A Legal Mirage: State Responsibility for Non-State Actor Interference with Space Systems. *Canadian Yearbook of International Law/Annuaire canadien de droit international*, 55, 2018/ 180-214.

<sup>19</sup> See U.S. Department of War, Instructions for the Government of Armies of the United States in the Field arts. 14, 15, 22, General Orders No. 100, Apr. 24, 1863 [hereinafter Lieber Code]; St. Petersburg Declaration pmbli., supra note 21; Brussels Declaration, supra note 13, arts. 12, 13, 15, 17; 1907 Hague Regulations, supra note 15, arts. 23(g), 25, 27. The modern formulation of the principle of distinction is to be found in API, Articles 48, 51 and 52. See API, supra note 16, arts. 48, 51–52.

<sup>20</sup> Article 24(3) of the Rules concerning the Control of Wireless Telegraphy in Time of War and Air Warfare asserted that in cases where objectives cannot be bombarded without the indiscriminate bombardment of the civilian population, “the aircraft must abstain from bombing.” Rules concerning the Control of Wireless Telegraphy in Time of War and Aerial Warfare art. 24(3), Feb. 19, 1923, 32 AMERICAN JOURNAL OF INTERNATIONAL LAW (Supp.) 12 (1938), reprinted in THE LAWS OF ARMED CONFLICTS, supra note 13, at 315.

<sup>21</sup> Neither Article 27 of the 1907 Hague Regulations, nor Article 5 of the 1907 Hague Convention IX explicitly addresses indiscriminate attacks. Convention No. IX Concerning Bombardments by Naval Forces in Time of War, Oct 18, 1907, 36 Stat. 2351, T.S. No. 542.

required by the principle of distinction.<sup>23</sup> Thus, a space weapon is illegal if, when used in its normal or designed circumstances, it cannot be directed at a specific military objective or if its effects cannot be reasonably limited to the target, and if, as a result, its nature is to strike both lawful targets, such as military objectives, and protected persons and objects without distinction. Any weapon has the potential to be used indiscriminately.

The rule on weapons is concerned with the inherent characteristics of the weapon, rather than the specific activities of its user. When it comes to outer space weapons, it should be noted that kinetic anti-satellite (ASAT) missiles may contribute to the accumulation of debris<sup>24</sup> and the problems that debris causes.<sup>25</sup> The damaging effect of fragments in outer space is at the root of the problem, which is due to the high speeds at which objects travel in orbit and the proclivity of such fragments to remain in orbit, particularly if they are above certain altitudes.

In this light of ideas, we can say that a space weapon designed to kill a satellite in medium to high orbit by kinetic impact would inevitably create a cloud of debris. That debris can be expected to remain in orbit for a protracted period, if not indefinitely. Individual fragments are likely to cause damage to any space vehicles, civilian or military, belonging to an opposing party or a neutral, that happen to pass through the affected area. Any state contemplating the use of such an anti-satellite operation must carefully consider the indiscriminate weapons rule as well as the proportionality rule as reflected in API Article 51(5)(b).<sup>26</sup>

Undoubtedly, from a strictly weapons law standpoint, it is arguable that such a method of warfare, due to its inherently indiscriminate expected effects, may violate API Article 51(4)(c) if, for example, the method is used in areas of outer space where the likelihood of interference with other protected space vehicles is high.<sup>27</sup> Furthermore, the potential impact of using such a method of warfare on neutral

---

<sup>23</sup> Consider this statement from the Nuclear Weapons advisory opinion: “States must never make civilians the object of attack and must consequently never use weapons that are incapable of distinguishing between civilian and military targets.” Nuclear Weapons, *supra* note 17, 78.

<sup>24</sup> See KOPLow, DAVID A.: ASAT-isfaction: Customary international law and the regulation of anti-satellite weapons, *Mich. J. Int’l L.* 30,2008/ 1187.

<sup>25</sup> See also Brian Weeden, Through a Glass, Darkly: Chinese, American and Russian Anti-satellite Testing in Space, *SECURE WORLD FOUNDATION*, 2014, [https://swfound.org/media/167224/through\\_a\\_glass\\_darkly\\_march2014.pdf](https://swfound.org/media/167224/through_a_glass_darkly_march2014.pdf). (date of download: 04/03/2023)

<sup>26</sup> Article 51(5)(b) of API describes an indiscriminate, and thus prohibited, attack as “an attack which may be expected to cause incidental loss of civilian life, injury to civilians, damage to civilian objects, or a combination thereof, which would be excessive in relation to the concrete and direct military advantage anticipated.” API, *supra* note 16, art. 51(5)(b).

<sup>27</sup> See KOPLow, DAVID A.: ASAT-isfaction: Customary international law and the regulation of anti-satellite weapons. *Mich. J. Int’l L.* 30,2008/ 1187.

states would have to be assessed and considered. The principle of indiscriminate weapons is customary, binding all States regardless of whether they are parties to API, and applies in both international and non-international armed conflicts.<sup>28</sup>

### ***Weapons law rules relating to the environment***

There are two environmental rules that should be considered when developing new space weapons. The first rule is the precautionary principle, which states that in cases where there is a risk of harm to the environment or human health, lack of scientific certainty should not be used as a reason for postponing measures to prevent such harm. The second rule is the polluter pays principle, which holds that those who cause pollution or damage to the environment should bear the costs of remedying it. The precise form of the rule is determined by whether the relevant State is a member of API.

Customary law treats the natural environment as a civilian object in States that are not parties to API, and as such, it enjoys general protection from attacks and their consequences. Article 35(3) of the API prohibits states from using methods or means of warfare that are intended or may be expected to cause widespread, long-term, and severe damage to the natural environment, may not be made the object of attack and may not be subjected to wanton destruction.<sup>29</sup>

Article 35(3) of the API prohibits states from using methods or means of warfare that are intended or may be expected to cause widespread, long-term, and severe damage to the natural environment, while Article 55(1) prohibits such methods or means that jeopardize the health or survival of the population. The terms "widespread, long-term, and severe" are cumulative, so if any of the criteria is missing, the treaty provision is not violated. API contains no definition of widespread, longterm<sup>30</sup> and severe, but only the most serious of damage will breach

---

<sup>28</sup> In relation to international armed conflicts, see Rome Statute of the International Criminal Court, supra note 19, art. 8(2)(b)(xx).

<sup>29</sup> BOOTHBY, B.: Space weapons and the law." *International Law Studies* 93.1, 2017/ 6.; The U.S. Department of Defense Law of War Manual notes the "United States has not accepted these provisions [Articles 35(3) and 55 of API]" and concludes that they are "overly broad and ambiguous" and "not a part of customary law," while also expressing the view that "use of such weapons is prohibited only if their use is clearly excessive in relation to the concrete and direct overall military advantage anticipated." office of the general counsel, u.s. department of defense, law of war manual § 6.10.3.1 (dec. 2016) (citation omitted) [hereinafter dod law of war manual].

<sup>30</sup> see 15 official records of the diplomatic conference of the reaffirmation and development of international humanitarian law applicable in armed conflicts 268 (1978), reprinted in commentary on the additional protocols of 8 june 1977 to the geneva conventions of 12 august 1949, 1454 (Yves Sandoz, Christophe Swinarski & Bruno Zimmermann eds., 1987) The time or duration required (i.e., long-term) was considered by some to be measured in decades. References to twenty or thirty years were made by some representatives as being a minimum. Others referred to battlefield destruction in France in the



the rule.<sup>31</sup> This recognition of the importance of protecting the environment during armed conflict is a significant step towards ensuring that military activities do not cause long-term damage to the natural environment. It is crucial for states to abide by these rules, regardless of whether they are party to API or not, in order to prevent wanton destruction and ensure the preservation of our planet.

Countries parties to the Environmental Modification Convention (ENMOD) are prohibited from using environmental modification techniques with widespread, long-lasting, or severe effects as a means of destruction, damage, or injury against any other State party to the Convention.<sup>32</sup> It is the definition of the term “environmental modification techniques” as “any technique for changing – through the deliberate manipulation of natural processes – the dynamics, composition or structure of the Earth, including its biota, lithosphere, hydrosphere and atmosphere, or of outer space”<sup>33 34</sup>

### *Ad hoc rules of weapons law*

International law covers regulations which forbid the use of certain weapons or weapon technologies. Not all such rules will be relevant to space weapons. In assessing which rules may be relevant, however, it should be remembered that outer space weapons, as comprehended for the purposes of the present article, contain weapons located in orbit as well as throughout outer space that have their effects on or under the earth’s surface or in the airspace above it. While it is appreciated that there are cost and reliability issues that may render the development of such capabilities unlikely, they should, nevertheless, in the interests of achieving as comprehensive an analysis as possible, be considered.

Some weapons prohibitions apply only to states that have signed a relevant treaty, which is noted where applicable. For example, kinetic energy weapons and

---

First World War as being outside the scope of the prohibition. It appeared to be a widely shared assumption that battlefield damage incidental to conventional warfare would not normally be proscribed by this provision. What the article is primarily directed to is thus such damage as would be likely to prejudice, over a long term, the continued survival of the civilian population or would risk causing it major health problems.

<sup>31</sup> See 15 official records of the diplomatic conference of the reaffirmation and development of international humanitarian law applicable in armed conflicts 268 (1978), reprinted in commentary on the additional protocols of 8 June 1977 to the Geneva Conventions of 12 August 1949, 1454 (Yves Sandoz, Christophe Swinarski & Bruno Zimmermann eds., 1987).

<sup>32</sup> Convention on the Prohibition of Military or Any Hostile Use of Environmental Modification Techniques art. I, May 18, 1977, 31 U.S.T. 333, 1108 U.N.T.S. 151.

<sup>33</sup> Committee on Disarmament, Report of the Conference of the Committee on Disarmament, U.N. Doc. A/31/27, at 91/1976, reprinted in the laws of armed conflicts, *supra* note 13, at 168.

<sup>34</sup> BOOTHBY, B.: Space Weapons and the Law, *International Law Studies*. 2017/179- 192

anti-satellite weapons have been developed and tested by some states, while others have focused on the development of directed energy weapons. It is important to consider the potential consequences of the use of these weapons and how they may impact international law and relations. Also, it depends of the used weapons, here we can mention some other different types:

Poisons and Gases, Fragmentation Weapons, Laser Weapons, Chemical Weapons, Incendiary Weapons, Nuclear Weapon.

Article III of the Outer Space Treaty states unequivocally that international law, including weapons law, governs in space. As a result, the principles of superfluous injury/unnecessary suffering and indiscriminate weapons, environmental protection rules, and the prohibition on using the environment as a weapon in violation of the Environmental Modification Convention (ENMOD) all apply to space weapons. Ad hoc rules of weapons law, such as prohibitions on chemical and biological weapons and limitations on the lawful use of specific technologies, apply to space weapons as well.

There is a dearth of treaty law explicitly dealing with weapons in outer space and the conduct of armed conflict there. However, Article III of the Outer Space Treaty states that all uses of outer space must be "in accordance with international law."<sup>35</sup> This is an important provision because, in the context of the current article, it has the clear effect of applying to space weapons the customary principles and rules of weapons law as well as those of its treaty rules that can reasonably be interpreted as extending to outer space.<sup>36</sup>

Article IV of the Outer Space Treaty requires States Parties not to place in orbit around the Earth any objects carrying nuclear weapons or other types of weapons of mass destruction, install such weapons on celestial bodies, or station such weapons in any other way in outer space. ... [and states that] the testing of any type of weapon... on celestial bodies is prohibited.<sup>37</sup> According to Bourbonnière and Lee, this provision would not prohibit the use of conventional space weapons with nuclear power sources because these are not weapons of mass destruction as defined by the treaty.<sup>38</sup>

---

<sup>35</sup> Outer Space Treaty, supra note 86, art. III.

<sup>36</sup> BOOTHBY, B. :Space Weapons and the Law, *International Law Studies*. 2017/201.

<sup>37</sup> Outer Space Treaty, supra note 86, arts. IV(1)–(2). The establishment of military bases, installations and fortifications, the testing of any type of weapons, and the conduct of military maneuvers are prohibited on the moon and other celestial bodies. Conventional weapons and military space stations can be placed in orbit and space-based exercises and weapons testing are permitted in outer space but not on celestial bodies. Schmitt, supra note 3, at 104. So, for example, testing a weapon against a satellite would not breach Article IV of the Outer Space Treaty. But see Treaty Banning Nuclear Testing in the Atmosphere, Oceans and Outer Space art. 1, Aug. 5, 1963, 14 U.S.T. 1313, T.I.A.S. No. 5433, 480 U.N.T.S. 43.

<sup>38</sup> Contrast this with a weapon system that relies on nuclear weapons to generate power. BOURBONNIÈRE, M. - RICKY J.: Legality of the Deployment of Conventional Weapons in Earth

The above requirement does not forbid the deployment of conventional weapons<sup>39</sup> in space, nor does it forbid nuclear weapons and weapons of mass destruction from entering space as part of an intercontinental ballistic missile's trajectory.<sup>40</sup> However, the provision prohibits the stationing of biological and bacteriologic weapons, chemical weapons, and nuclear weapons in outer space, as well as the placement of such weapons in orbit.

As a result, the term "weapons of mass destruction" must be understood to include both chemical weapons and biological or bacteriological weapons under the Chemical Weapons Convention. There is an obligation to register space objects<sup>41</sup> and appropriately mark such objects used for military purposes, but Bourbonnière and Lee highlight the risk that the information required to be disclosed under Article IV of the Registration Convention will be used for targeting purposes.<sup>42</sup> Nonetheless, if a space vehicle is the subject of a weapon review, this is an obligation that should be highlighted.

## 2.2. Specific law text that governs space weapons

What was discussed above was the regulation of the international laws and the general texts of weapons and their likelihood to be applied to the nature of space weapons. The space law regime is governed by five treaties, while the traditional principles in weapons law date back to 1874. However, the generality of these laws makes them ambiguous when it comes to the specific mention of the word "space" in categories and describing space weapons. Which leads to the necessity of seeing what the specific text that governs space activities says about these kinds of weapons. Therefore, it is important to examine the language used in the legal framework governing space activities to determine its stance on space weapons and whether they are prohibited or allowed under certain circumstances. This analysis will provide clarity on the legality of developing and deploying space weapons.

---

Orbit: Balancing Space Law and the Law of Armed Conflict, 18 *European Journal of International Law* 2008 /873, 881–82.

<sup>39</sup> Id. at 875 n.84. "Conventional weapons" is used here to refer to weapons that are not nuclear weapons or weapons of mass destruction. Compare this with the draft Prevention of the Placement of Weapons Treaty submitted in 2008 by Russia and China to the Conference on Disarmament.

<sup>40</sup> DOD law of war manual, *supra* note 37, 14.10.3.1. Contrast this with the reference to a fraction of an earth orbit in certain arms reduction treaties. Id

<sup>41</sup> Convention on Registration of Objects Launched into Outer Space art. II, Jan. 14, 1975, 28 U.S.T. 695, 1023 U.N.T.S. 15.

<sup>42</sup> BOURBONNIÈRE, M. - RICKY J.: Legality of the Deployment of Conventional Weapons in Earth Orbit: Balancing Space Law and the Law of Armed Conflict, 18 *European Journal Of International Law* 2008 /*supra* note 94, at 895.

The actual space law regime that governs these military and civilian activities is based primarily on five treaties. These treaties aim to ensure the peaceful exploration and use of outer space, prevent the weaponization of space, and establish liability for damages caused by space activities. However, some countries have not ratified all of these treaties, leading to gaps in the legal framework for space activities: the 1967 Outer Space Treaty, the 1968 Astronaut Rescue Agreement, the 1971 Liability Convention, the 1975 Registration Convention, and the 1979 Moon Convention. These treaties provide a framework for the peaceful exploration and use of outer space, as well as guidelines for the responsibility and liability of nations and individuals involved in space activities. However, there are ongoing discussions about the need for updated and expanded space laws to address new challenges such as commercial space activities and space debris management.

### ***Space Law Treaties***

International law also limits the use of certain weapons in space, most notably in the 1967 Outer Space Treaty, widely regarded as the main agreement on international space law. The treaty prohibits the deployment of nuclear weapons and other weapons of mass destruction in space, as well as the establishment of military bases, installations, and fortifications on celestial bodies. Additionally, it requires that states conduct their activities in space with due regard for the corresponding interests of other states. Article IV of this treaty, for example, expressly prohibits state parties from deploying weapons of mass destruction in orbit around the Earth, deploying them in outer space, or deploying them on celestial bodies (such as the moon). The treaty also mandates that states take responsibility for any damage caused by their space objects and avoid interfering in other states' peaceful exploration and use of outer space. The international community continues to work towards strengthening and clarifying the legal framework for space activities, including addressing issues such as debris mitigation and space traffic management.

Article IV of the Outer Space Treaty prohibits states from placing nuclear or mass destruction weapons in Earth orbit, installing such weapons on celestial bodies, or stationing them in outer space. It is also prohibited to test weapons on celestial bodies. This does not preclude the use of conventional space weapons with nuclear power sources, the deployment of conventional weapons in outer space, or nuclear or mass destruction weapons entering outer space as part of the trajectory of an intercontinental ballistic missile.<sup>43</sup>

---

<sup>43</sup>BOOTHBY, B. :Space Weapons and the Law, *International Law Studies*. 2017/201.

The treaty also prohibits the establishment of military bases, installations, and fortifications on celestial bodies, as well as the conduct of military maneuvers.

Nonetheless, despite the treaty's clear intent to designate space as a place of peaceful exploration, the narrow scope of Article IV on weapons of mass destruction arguably leaves gaps in the legal regime governing military activity in space. It does not address, for example, the use of conventional weaponry in space, or whether conventional weapons would be subject to the same restrictions as those enshrined in Article IV.<sup>44</sup>

Five other treaties address space issues in addition to the 1967 Outer Space Treaty. These are: the Limited Test Ban Treaty of 1963, which prohibits nuclear tests and other nuclear explosions in the environment or outer space; the Astronauts Rescue Agreement of 1968, which requires the safe return of astronauts and objects launched into space to their country of origin; the Liability Convention of 1972, which establishes procedures for determining the liability of a state that damages or destroys space objects of another state; and the Registration Convention of 1973, which establishes procedures for determining the liability of a state that damages or The latter four expand on various aspects of the Outer Space Treaty.<sup>45</sup>

These treaties aim to further regulate space activities, ensure safety and prevent any harmful effects on the environment. The Liability Convention and Registration Convention, in particular, provide a legal framework for addressing issues related to space debris and liability for damages caused by space objects. Together, these treaties form the basis of international space law and promote peaceful cooperation in space exploration. However, there are still gaps in the legal framework, such as the lack of regulations for private companies operating in space, which may need to be addressed in the future.

### ***UN General Assembly Resolutions***

From the beginning, a recurring theme in international pronouncements on the use of outer space was that it should be peaceful. Apart from UN General Assembly Resolutions referring to peaceful uses of outer space, the Committee on Peaceful Uses of Outer Space was established by the UN in 1958 to deal with space issues (COPUOS). However, there has long been debate about what the term "peaceful"

---

<sup>44</sup> SCHNEIDERREIT, E.: The law of armed conflict: Does it apply to space?, *National*, 2018. Available at <https://nationalmagazine.ca/en-ca/articles/law/opinion/the-law-of-armed-conflict-does-it-apply-to-space>. (date of download: 05/03/2023)

<sup>45</sup> International Legal Agreements Relevant to Space Weapons. 2004. Union of Concerned Scientists. Available at: <https://www.ucsusa.org/resources/legal-agreements-space-weapons>. (date of download: 05/03/2023)

means in this context. Furthermore, the OST, the main instrument of space law, does not apply to all activities in outer space in order to require that they be peaceful.

Given the existing rules of general international law, which did not distinguish space from other areas of *res extra commercium* or *res nullius*<sup>46</sup>, it was unrealistic, but understandable, to expect space to be completely free of weapons or military use. However, international humanitarian law, as well as the laws of war (*jus in bello* and *jus ad bellum*), apply equally in space.<sup>46</sup>

For the past 22 years, the UN General Assembly has passed resolutions calling for the continued peaceful use of space and the avoidance of a space arms race. The resolution requests that all states refrain from actions that are contrary to the peaceful use of outer space and calls for the Conference on Disarmament to negotiate a multilateral agreement to prevent an arms race in outer space. Although the United States and a few other governments have abstained, the majority of these resolutions have been unanimous and without opposition. The most recent version, adopted by the General Assembly's First Committee in November 2002, received 151 votes in favor and zero votes against. The United States and Israel abstained, and 38 permanent members abstained and 38 permanent representatives were absent from the First Committee.

These frequent, nearly unanimous resolutions—against which the United States doesn't find it convenient to vote—not only demonstrate the existence of a norm against space weaponization. They also show a widespread desire to broaden existing multilateral treaties to include an explicit prohibition on all weapons in space.

There are also five relevant General Assembly resolutions. They are as follows: The Outer Space Treaty, the Declaration on International Cooperation in the Exploration and Use of Outer Space, and resolutions on Direct Television Broadcasting, Remote Sensing of the Earth from Outer Space seek to limit exposure and liability.<sup>47</sup>

These efforts reflect the growing concern among nations about the potential consequences of weaponizing space, including the creation of dangerous debris fields and the destabilization of international security. The international community is taking steps to prevent such outcomes through diplomatic channels and multilateral agreements. Including a member of disarmament treaties and agreements from the United Nations (UN) and other future treaties such as “the prevention of an arms race in space draft treaty.” These treaties aim to limit the production, possession, and use of weapons worldwide, ensuring global security and

---

<sup>46</sup>BOOTHBY, B. :Space Weapons and the Law, *International Law Studies*. 2017/ 179.

<sup>47</sup> International Legal Agreements Relevant to Space Weapons. 2004. Union of Concerned Scientists. Available at: <https://www.ucsusa.org/resources/legal-agreements-space-weapons>. (date of download: 05/03/2023)

stability. The involvement of various countries in these treaties is crucial for their effectiveness.

Also, there is a key principle in international humanitarian law that is applicable to space activities, which is the proportionality rule, which states that the use of force must be proportional to the threat and must not cause excessive harm to civilians or non-combatants. This principle is important in ensuring that space activities are conducted in a responsible and ethical manner. Even if there is a clear military target, it is not possible to attack it if the harm to civilians is excessive.

### **3. Does the space weapons users respect the rule of law? And why?**

After presenting the legal framework of space militarization and weaponization can we say that it's not respected by the states? And if yes, why? It is difficult to make a definitive statement about whether the legal framework of space militarization and weaponization is respected by states. Some states may interpret the framework differently or may engage in activities that are not explicitly prohibited by the framework. Additionally, enforcement mechanisms for violations of the framework are limited.

We can say from a legal perspective that space actors do not respect the restrictions made by the law when it comes to the use of space for military purposes. And the main reason is the ambiguity of some space law terms. This ambiguity creates a loophole that allows space actors to interpret the law in their favor and engage in military activities, undermining the peaceful use of outer space. Therefore, there is a need for clearer and more enforceable regulations to ensure the sustainability and security of space activities.

#### **3.1. The ambiguity of some space law terms**

##### ***„Peaceful Use”***

The outer space treaty specified and limited the uses of space “exclusively for peaceful purposes”<sup>48</sup>: the same treaty codified the term “peaceful use of outer space” in the process of prohibiting the placement of weapons of mass destruction in orbit and the establishment of military activities in space. Indeed, in many countries, the term "*peaceful*" has become synonymous with “non-aggressive” instead of “non-military,” consequently suggesting that “all military uses were and are allowed and lawful as long as they remain ‘non-aggressive’ as permitted

---

<sup>48</sup> See article 4, the outer space treaty 1967.

under Article 2(4) of the United Nations Charter, which basically prohibits 'the threat or use of force.'<sup>49</sup>

Nonetheless, the US has gone to great lengths to promote the interpretation of "peaceful" as "non aggressive," rather than nonmilitary or civilian. Even though the United States has used this interpretation for many years without objection from others, it does not imply acceptance by other states or inclusion in general international law. Given the potential offensive and defensive weapons and implementation in outer space, the assumption that the current legal regime, in the true sense of the word, promotes the peaceful use of outer space sense is, at best, naïve.<sup>50</sup>

### ***“Weapon”***

There is no universal agreement on what constitutes a "space weapon"<sup>51</sup>. The dynamics of space and the laws of physics make virtually any object in space a potential weapon. Furthermore, space systems are increasingly being designed or deployed with dual-use capabilities, with many being used for both civilian and military purposes.

A space weapon is something that is used, intended, or designed for use in, to, or from outer space to injure or damage the enemy during an armed conflict. As Boothby stated : “a weapon is a device, system, munition, implement, substance, object or piece of equipment that is used, intended or designed to cause injury or damage to an adverse party in an armed conflict.<sup>52</sup> The term “means of warfare” refers to weapons and weapon systems,<sup>53</sup> whereas a “method of warfare” is an activity designed to adversely affect the enemy’s military operations or military capacity.<sup>54</sup>

By definition, a projectile, space vehicle, or laser that is used kinetically to attack a space vehicle and cause damage to it is a weapon. If a space vehicle performing rendezvous and proximity operations causes another space vehicle to move out of

---

<sup>49</sup> WOLFF - JOSHUA J.:Space Law: What it is and Why it Matters. *Army Law*. 2020/ 66.

<sup>50</sup> id, supra note 44, at 8

<sup>51</sup> BOOTHBY, B. :Space Weapons and the Law, *International Law Studies*. 2017/ 179.

<sup>52</sup> McClelland, J.: The Review of Weapons in Accordance with Article 36 of Additional Protocol I, 85 *INTERNATIONAL REVIEW OF THE RED CROSS*, 2003/ 397. Weapons are described in the HPCR Manual on International Law Applicable to Air and Missile Warfare as “a means of warfare used in combat operations, including a gun, missile, bomb or other munitions, that is capable of causing either (i) injury to, or death of, persons; or (ii) damage to, or destruction of, objects.” PROGRAM ON HUMANITARIAN POLICY AND CONFLICT RESEARCH, MANUAL ON INTERNATIONAL LAW APPLICABLE TO AIR AND MISSILE WARFARE 6 (2009) [hereinafter AMW MANUAL].

<sup>53</sup> DINSTEIN, Y.:THE CONDUCT OF HOSTILITIES UNDER THE LAW OF INTERNATIONAL ARMED CONFLICT, *Cambridge University Press*, 1 (2d ed. 2010)

<sup>54</sup> AMW MANUAL, supra note 7, r. 1(v).



position or out of orbit, rendering the targeted vehicle unable to perform its normal functions either permanently or until a repair is performed, this activity damages the targeted vehicle by degrading or terminating its ability to perform its assigned duties, so the instrument used to achieve such an effect must be modified. Moreover, and as a discrete matter, if the activity is “designed to adversely affect the enemy’s military operations or military capacity” it will amount to a method of warfare.<sup>55</sup>

For the same reasons, shading or other interference with an enemy's space assets, such as satellites, with the intent of negatively affecting the enemy's military operations, will be considered a method of warfare.

Similarly, if what is done to the targeted satellite causes injury or damage to persons or objects that rely on the services provided by the targeted satellite, the mechanism or system will be classified as a weapon as a result of those effects. As previously stated, any such technique that does not cause damage or injury but has a negative impact on enemy military operations or capacity constitutes a method of warfare. If the operation's goal is to destroy the intercepted missile, preventing it from completing its original mission, the interception mechanism is also a weapon.<sup>56</sup>

### *Dual-Use Satellites*

Almost all space objects are dual-use, meaning they can be used for either military or civilian purposes. This makes it difficult to distinguish between peaceful and military activities in space. It also raises concerns about the potential weaponization of space. The military benefits greatly from commercial space systems<sup>57</sup>. Governments, for example, purchase the vast majority of commercial Earth observation data. Such information has both reconnaissance and military applications. Maj. Gen. Robert Dickman, US Air Force deputy secretary for space, stated at a conference that "the Pentagon would continue to build its own satellites for national security and economic reasons, but 80 percent of its capacity during the Iraq war was provided by commercial satellite operators, and that trend would continue"<sup>58</sup>. During the 2004 Iraq war, 68% of munitions were satellite guided, up from 10% in 1991.<sup>59</sup>

---

<sup>55</sup> Id

<sup>56</sup> Id

<sup>57</sup> JACKSON, K.- JONTY- AND WALDROP ,E.: Understanding space law: legal framework for space. *Space and defense policy*. Routledge, 2009. 81-157.

<sup>58</sup> CRANE,C.: Suicide and the media: pitfalls and prevention: report on a meeting organized by the Reuters Foundation Program at Green College and University of Oxford Centre for Suicide Research at Green College, Oxford, UK, November 18, 2003. *Crisis* 26.1 ,2005/ 42-47.

<sup>59</sup> see United States Air Force, 2003/ 60.

### 3.2 The efforts made in order to enhance space law

#### *The woomera manual on the international law of military space operations*

Uncertainties in the application of international space law to military use, fortunately, have not gone unnoticed. Recognizing how the space treaty regime and general international law apply to establish boundaries, freedoms, and constraints for a wide range of actual and potential military space operations has become critical. The Woomera Manual on the International Law of Military Space Operations (OUP 2021), a research project launched in 2018, seeks to articulate the full spectrum of legal regimes that may apply to various military space activities. These activities range from those carried out in peacetime to those carried out in circumstances short of armed conflict or limited use of force, to those carried out in full-scale armed conflict. The project is led by the University of Adelaide in Australia, as well as the Universities of Exeter in the United Kingdom, Nebraska-Lincoln in the United States, and New South Wales-Canberra in Australia (Australia). introduces and analyzes key emerging legal issues brought up by space-based military activities, which are the priority of the ongoing Woomera Manual Project, an international research project led by The University of Adelaide, The University of Exeter, The University of Nebraska, and The University of New South Wales - Canberra. The project collaborators' mission is to create a Manual that rationally articulates and clarifies current international law applicable to military space operations.<sup>60</sup>

#### *Further actions to enhance the space law*

Any State that acquires a space weapon must conduct a legal review of that weapon to determine whether the principles and rules of weapons law prohibit or limit the circumstances under which it can be used lawfully. There is no internationally prescribed procedure for conducting such reviews, and there is no requirement that the text of any such review be made public.

While Article III of the Outer Space Treaty is critical in applying international law to outer space, it is argued that the maintenance of international peace and security in outer space is most likely to be achieved if all States can agree that hostility in outer space is simply unacceptable.<sup>61</sup>

---

60 Stephens, D.- Ebright, K. Y: Military Space Operations and International Law. *Just Security*, 2020. Available at: <https://www.justsecurity.org/68815/military-space-operations-and-international-law/>. (date of download: 07/03/2023)

61 BOOTHBY, B. :Space Weapons and the Law, *International Law Studies*. 2017.

The development and use of ASAT missiles in outer space should be carefully considered and regulated to prevent further accumulation of debris and potential harm to space infrastructure. International cooperation and agreements are necessary to address this issue and ensure the peaceful use of outer space.

Therefore, space agencies and organizations must take into account the complex nature of outer space and the challenges it poses when designing spacecraft and planning missions. This includes considering factors such as radiation exposure, microgravity effects on the human body, and the potential for collisions with debris or other objects in orbit.

In addition, alternative methods for addressing potential threats to space infrastructure should also be explored, such as diplomatic efforts to prevent conflicts that could lead to the use of ASAT missiles. This would not only help to mitigate the debris problem but also promote international cooperation and stability in outer space.

#### **4. Conclusion**

As shown by the preceding discussion, weapons, methods, and means of warfare are governed by an identifiable body of law that includes customary principles and rules that bind all States as well as treaty rules that bind the parties to the treaty. It has been demonstrated that Article III of the Outer Space Treaty applies general international law to outer space activities, and it appears clear that weapons law also applies.

In addition to the five treaties that govern military and civilian activities in space, there are three essential traditional principles in weapons law that apply. Furthermore, the Environmental Modification Convention (ENMOD) prohibits countries from using environmental modification techniques as a means of destruction, damage, or injury against any other State party to the Convention. Therefore, it is crucial for States to comply with these legal frameworks to ensure peaceful and responsible behavior in outer space. Additionally, the international community must continue to work towards strengthening and clarifying these laws to address emerging challenges and technologies. Nevertheless, the difficulties of applying the law to space weapons can arise many problems, such as the lack of an effective enforcement mechanism for space law and the strategic importance of space for national security and military operations. This has led to a situation where states are willing to take risks and push the boundaries of what is legally permissible in order to gain a military advantage in space.

Perhaps the best protection for outer space from weaponization and aggressive war would be a tacit acceptance by all States that the hostility that we see all too often between states on Earth should not be able to flee beyond the atmosphere.

## Bibliography

BLOUNT, P. J.: Targeting in outer space: Legal aspects of operational military actions in space." *Harvard National Security Journal* (2012).

BOOTHBY, B. :Space Weapons and the Law, *International Law Studies*. 2017/179-192

BOURBONNIÈRE, M. - RICKY J.: Legality of the Deployment of Conventional Weapons in Earth Orbit: Balancing Space Law and the Law of Armed Conflict, 18 *European journal of international law* 2008 /873, 881–82.

Brian Weeden, Through a Glass, Darkly: Chinese, American and Russian Anti-satellite Testing in Space, *SECURE WORLD FOUNDATION* ,2014, [https://swfound.org/media/167224/through\\_a\\_glass\\_darkly\\_march2014.pdf](https://swfound.org/media/167224/through_a_glass_darkly_march2014.pdf). (date of download: 04/03/2023)

CHENG, B. : Outer Space Treaty: Thirtieth Anniversary, *The. Air & Space* 1967/ 23

Committee on Disarmament, Report of the Conference of the Committee on Disarmament, U.N. Doc. A/31/27, at 91/ 1976, reprinted in the laws of armed conflicts, supra note 13, at 168.

Convention on Registration of Objects Launched into Outer Space art. II, Jan. 14, 1975, 28 U.S.T. 695, 1023 U.N.T.S. 15.

Convention on the Prohibition of Military or Any Hostile Use of Environmental Modification Techniques art. I, May 18, 1977, 31 U.S.T. 333, 1108 U.N.T.S. 151.

CRANE,C.: Suicide and the media: pitfalls and prevention: report on a meeting organized by the Reuters Foundation Program at Green College and University of Oxford Centre for Suicide Research at Green College, Oxford, UK, November 18, 2003. *Crisis* 26.1 ,2005/ 42-47.

Declaration Renouncing the Use, in Time of War, 1868,

DINSTEN, Y.: The conduct of hostilities under the law of international armed conflict, *Cambridge University Press*, 1 ,2d ed. 2010

DOD law of war manual, supra note 37.

FENRICK, W.: The Conventional Weapons Convention: A Modest but Useful Treaty, 279 *INTERNATIONAL REVIEW OF THE RED CROSS* 1990 /498-500.

Fogo, H. S.: A Legal Mirage: State Responsibility for Non-State Actor Interference with Space Systems. *Canadian Yearbook of International Law/ Annuaire canadien de droit international*, 55, 2018/ 180-214.

GARY D, S.: the law of armed conflict: international humanitarian law in war 2011 /269–72 .

Hague Regulations 1907

HENCKAERTS, J. - DOSWALD-BECK, L.: customary international humanitarian law 2005/ 70 .

HUSKISSON, DARREN.: Protecting the Space Network and the Future of Self-Defense. *Astropolitics* 5.2 (2007): 123-143.

International Legal Agreements Relevant to Space Weapons. 2004. Union of Concerned Scientists. Available at: <https://www.ucsusa.org/resources/legal-agreements-space-weapons>. (date of download: 05/03/2023)

International Legal Agreements Relevant to Space Weapons. 2004. Union of Concerned Scientists. Available at: <https://www.ucsusa.org/resources/legal-agreements-space-weapons>. (date of download: 05/03/2023)

JACKSON, K.- JONTY- AND WALDROP, E.: Understanding space law: legal framework for space. *Space and defense policy*. Routledge, 2009. 81-157.

KOPLow, DAVID A.: ASAT-isfaction: Customary international law and the regulation of anti-satellite weapons, *Mich. J. Int'l L.* 30, 2008/ 1187.

KOPLow, DAVID A.: Reverse Distinction: A US Violation of the Law of Armed Conflict in Space. *Harr. Nat'l Sec. J.* 13 (2022): 25.

McClelland, J.: The Review of Weapons in Accordance with Article 36 of Additional Protocol I, 85 *INTERNATIONAL REVIEW OF THE RED CROSS*, 2003/ 397.

Project of an International Declaration concerning the Laws and Customs of War art. 12, Aug. 27, 1874, reprinted in *THE LAWS OF ARMED CONFLICTS* 23 (Dietrich Schindler & Jiri Toman eds., 4th ed. 2004) [hereinafter Brussels Declaration].

Protocol Additional to the Geneva Conventions of 12 August 1949, and Relating to the Protection of Victims of International Armed Conflicts, June 8, 1977, 1125 U.N.T.S. 3 [hereinafter API].

Regulations Respecting the Laws and Customs of War on Land art. 22, annexed to Convention No. II with Respect to the Laws and Customs of War on Land, July 29, 1899, 32 Stat. 1803, T.S. No. 403.

Regulations Respecting the Laws and Customs of War on Land art. 22, annexed to Convention No. IV Respecting the Laws and Customs of War on Land, Oct. 18, 1907, 36 Stat. 2227, T.S. No. 539 [hereinafter 1907 Hague Regulations].

SCHNEIDERREIT, E.: The law of armed conflict: Does it apply to space? *National*, 2018. Available at <https://nationalmagazine.ca/en-ca/articles/law/opinion/the-law-of-armed-conflict-does-it-apply-to-space> (date of download: 05/03/2023)

Stephens, D.- Ebright, K. Y: Military Space Operations and International Law. *Just Security*, 2020. Available at: <https://www.justsecurity.org/68815/military-space-operations-and-international-law/>. (date of download: 07/03/2023)

The outer space treaty 1967.

The U.S. Department of Defense Law of War 2016

UN Charter

United States Air Force, 2003, p. 60

WOLFF - JOSHUA J.:Space Law: What it is and Why it Matters. *Army Law*. 2020/66.;

CSEH BALÁZS\*

## Az önkormányzati társulás formájában megvalósuló hulladékgazdálkodási közszolgáltatások szabályozási lehetőségei\*\*

### Absztrakt

Jelen tanulmányban a szerző be kívánja mutatni az elmúlt egy évtized óta önkormányzati társulási formában megvalósuló hulladékgazdálkodási rendszer kialakulásának főbb mozgatórugóit, illetve a működés elméleti és szabályozási hátterét. A szerző vizsgálja az önkormányzati (társulási) modellű közszolgáltatók és a koncessziós modell európai alkalmazásának jogi és gazdasági megfontolásait, továbbá az állami szerepvállalás témakörét. A szabályozási és szakirodalmi áttekintés során tanulmány köztulajdonú társaságok hulladékgazdálkodási közszolgáltatási feladellátásának hatékonysági megfontolásaira fókuszál és történeti vonalvezetéssel törekszik rávilágítani a folyamatos megújítások, struktúraváltások és reformok szükségességére, amelyekből levonható következtetések irányadóak lehetnek a jövőre vonatkozóan is.

**Kulcsszavak:** hulladékgazdálkodási közszolgáltatás, önkormányzat, köztulajdonú társaságok, állami gazdasági szerepvállalás

### Abstract

In this study, the author wishes to present the main driving forces behind the development of the waste management system implemented in the form of a local government association since the last decade, as well as the operational theoretical and regulatory background. The author examines the legal and economic considerations of the European application of municipal (association) model public service providers and the concession model, as well as the topic of state involvement. The study carried out during the regulatory and literature review focuses on the efficiency considerations of public waste management public service delivery by publicly owned companies.

**Keywords:** waste management public service, local government, publicly owned companies, state economic involvement

DOI: <https://doi.org/10.46942/SIDM.2023.2.87-108>

---

\* Cseh Balázs, 4. év Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar, Kormányzástani és Közpolitikai Tanszék, <https://orcid.org/0000-0003-1554-6367>, Prof. Dr. Lentner Csaba, egyetemi tanár

\*\* „A KULTURÁLIS ÉS INNOVÁCIÓS MINISZTERIUM ÚNKP-22-3-II-NKE-70 KÓDSZÁMÚ ÚJ NEMZETI KIVÁLÓSÁG PROGRAMJÁNAK A NEMZETI KUTATÁSI, FEJLESZTÉSI ÉS INNOVÁCIÓS ALAPBÓL FINANSZÍROZOTT SZAKMAI TÁMOGATÁSÁVAL KÉSZÜLT.”

## 1. Bevezetés

2013-tól kezdődően a hulladékgyűjtési közszolgáltatás feladata állami és önkormányzati közös feladattá vált. A hulladékgyűjtési közszolgáltatási engedélyt, mely 2015-től minősítési engedéllyé változott, kizárólag a hulladékgyűjtési engedéllyel rendelkező gazdasági társaság kaphatta meg. Ezt követően tehát a hulladékgyűjtésben tevékenykedő közszolgáltatók minősítésre kerültek. Új szabályozás vette kezdetét Magyarországon is, amelynek első lépése a köztulajdonban álló gazdasági társaságok takarékosabb működéséről szóló 2009. évi CXXII. törvény volt. A jogalkotó célja a köztulajdonban álló gazdasági társaságok takarékosabb működésének előmozdítása, amelynek érdekében definiálta a jogszabály 1 §-ában a köztulajdonú gazdasági társaságok fogalmát, mely szerint: „a köztulajdonban álló gazdasági társaság az a gazdasági társaság, amelyben a Magyar Állam, helyi önkormányzat, a helyi önkormányzat jogi személyiséggel rendelkező társulása, többcélú kistérségi társulás, fejlesztési tanács, nemzetiségi önkormányzat, nemzetiségi önkormányzat jogi személyiségű társulása, költségvetési szerv vagy közalapítvány külön-külön vagy együttesen számítva többségi befolyással rendelkezik.” Ezen társaságok nemzetgazdasági jelentőségét és fokozott védelmét a 2011-es év hozta meg, hiszen a nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény, illetve Magyarország Alaptörvénye (38. cikk (1) bekezdés) jelentette ki *expressis verbis*, hogy „Az állam és a helyi önkormányzatok tulajdona nemzeti vagyon.” és „A nemzeti vagyon kezelésének és védelmének célja a közérdek szolgálata, a közös szükségletek kielégítése és a természeti erőforrások megővése, valamint a jövő nemzedékek szükségleteinek figyelembevétele.” Mivel a hulladékgyűjtési közszolgáltatót csak és kizáróan köztulajdonú gazdasági társasági formában valósíthatják meg feladatukat, ezért kijelenthetjük, hogy a magyar jogalkotó olyan jogszabályi környezetet teremtett a közszolgáltatók számára, amely – a jog lehetőségei és korlátai között – megteremtheti a társaságok hatékony működését és a globális vagy makroszintű negatív gazdasági hatások tompításának lehetőségét. Mindezekon felül az Alaptörvény 38. cikke generálisan szabályozza a nemzeti vagyon kataszterét, amely szabályozás kiemeli, hogy a nemzeti vagyonnal történő gazdálkodás hatékonyan történjen, a működés fenntartható legyen, vegye figyelembe a jövő nemzedék szükségleteit is. Magyarország Alaptörvénye mellett a Nemzeti vagyonról szóló törvény (2011. évi CXCVI. törvény, továbbiakban: Nvt.) fektette új alapokra a nemzeti vagyon struktúráját, szabályozta a vagyongazdálkodást. Így a nemzeti vagyon kizárólag meghatározott feladatokra használható fel, azaz a közfeladatok ellátására, a közcélok elérésére, előmozdítására. Az Alaptörvény hangsúlyozza továbbá, hogy az állam és a helyi önkormányzatok tulajdonában álló gazdasági szervezeteknek önállóan és törvényesen kell feladataikat ellátniuk, a célszerűséget és az eredményességet előre helyezve. Az állami vagyonhoz



kapcsolható vállalkozások szabályozása az Nvt. keretében történt, míg az önkormányzati tulajdonban álló vállalatok feladataira a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (Mötv.) is hatást gyakorol. Ennek kapcsán fontos kiemelni, hogy ez megvalósulhat közvetlen önkormányzati tulajdonlás útján, illetve önkormányzati társulás létrehozásával. A közszolgáltató vállalatok gazdálkodására lényeges hatást gyakorolt, hogy 2013-tól hatósági árszabályozás lépett életbe a fizetőképes kereslet és a közszolgáltatásnyújtás optimalizálása érdekében. A kormány már a második körben (első körben a villany, a gáz, illetve a távhő szolgáltatást) csökkentette a hulladékszállítási közszolgáltatás lakossági fogyasztói árát. A hatósági árszabályozás („rezsicsökkentés”) eredményeképp a lakosság anyagi teherterele mérséklődött. A 2013. július 1-jével bevezetett víz- és csatornaszolgáltatás, hulladékszállítás, kéményseprés, valamint PB-gáz díjainak csökkentése a fogyasztóknak kb. 100 ezer forint megtakarítást eredményezett éves szinten, amely intézkedések a lakosság jövedelmi helyzetére pozitívan hatottak, s ezzel párhuzamosan a közszolgáltatók lejárt követelése is csökkentek állapította meg, Lentner és kutatásai<sup>1</sup> szerint a közszolgáltatóknál a kieső árbevétel ellensúlyozására a fegyelmesebb, költségtakarékosabb, illetve az Állami Számvevőszék által erősebben kontrollált gazdálkodás került előtérbe. Ahol korábban ezeken a területeken az önkormányzati tulajdon volt előtérben, ott átvette ennek helyét az állami tulajdon, avagy vegyes (állami-önkormányzati) köztulajdon jött létre és ilyen módon működnek jelenleg is a társaságok, amely folyamat megfigyelhető volt a hulladékgazdálkodás terén is, így létrehozva az önkormányzati kötelező közfeladat biztosítására a köztulajdonú gazdasági társaságokat.

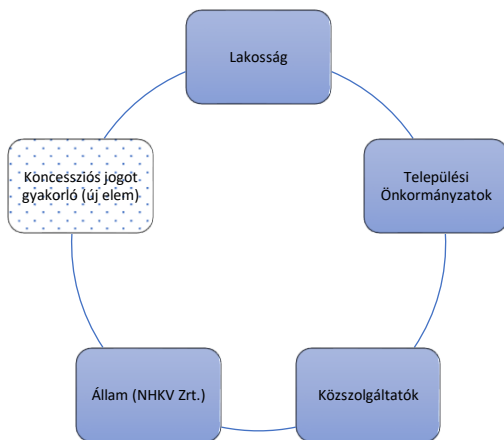
## 2. Problémafelvetés

A jelenlegi magyar hulladékgazdálkodási rendszer alapvetően négy szereplőre osztható. Ezek közül az egyik az ingatlanhasználó, akit a jogszabály úgy határoz meg, hogy aki az ingatlan birtokosa, tulajdonosa, vagy kezelője, illetve a társasház és a lakásszövetkezet, akinek vagy amelynek a közszolgáltató a rendelkezésére áll. Az ingatlanhasználók a települési közszolgáltatást a települési hulladék vonatkozásában kötelesek igénybe venni. Főszabály szerint tehát, ha valaki hulladékot termel, akkor a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás igénybevételére köteles a 2012. évi CLXXXV. törvény szerint, ezáltal pedig elméletben minden nem lakatlan ingatlan a közszolgáltatási ellátási lánc részese, tagja. A rendszer másik szereplője a települési önkormányzatok, melyeknek egyik meghatározó feladata –az Mötv. értelmében– a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás megszervezése az ingatlanhasználók részére a települési hulladék tekintetében. Ezen feladat magában foglalja a megfelelő

---

<sup>1</sup> Lentner, Cs.: East of Europe, West of Asia, L'Harmattan Publishing, Paris, (2020)

közszolgáltató kiválasztását, a települési hulladékgyűjtési közszolgáltatási szerződés megkötését, valamint az ehhez kapcsolódó rendeletek és részletszabályok kidolgozását. Ehhez szorosan kapcsolódik, hogy hulladékgyűjtési közszolgáltatást azon közszolgáltató nyújthat, mely rendelkezik az NHKV Zrt. által kiadott megfelelőségi véleménnyel. Ezenkívül pedig közszolgáltató csak olyan gazdálkodó szerv lehet, amely vagy az önkormányzat tulajdonában van, vagy állami tulajdonban áll. A rendszerre jellemző, hogy az önkormányzati tulajdonban álló közszolgáltatónak nem egy önkormányzat a tulajdonosa, hanem több önkormányzatnak is van tulajdonrésze benne. Jellemző vonás az is, hogy a közszolgáltató az önkormányzat tulajdonában álló, a közszolgáltatás ellátásához szükséges vagyonelemeket üzemeltetésbe veszi, amelynek használatáért bérleti díjat fizet a tulajdonosnak. A közszolgáltatók tehát a harmadik szereplője a rendszernek, a negyedik pedig az NHKV Zrt., mely az állam jelenlétét képviseli. Ez négyszereplős rendszer bővül ki a koncessziós jogok gyakorlójával a jelenlegi szabályozási változások hatására.



1.ábra: A jelenlegi magyar hulladékgyűjtési rendszer szereplői (saját szerkesztés)

A nem csak a hulladékgyűjtés terén, hanem az egész közszolgáltatási rendszerben egy évtized alatt megváltozott szabályozás lehetővé tette a jó kormányzás megvalósítását, a közpénzekkel való hatékony gazdálkodást. A komplex szabályozási környezet kialakítása mellett azonban az Állami Számvevőszék (továbbiakban: ÁSZ) ellenőrzési jogköre is bővült. A 2011-ben hatályba lépő 2011. évi LXVI. törvény (ÁSZ törvény) bővítette a pénzügyi ellenőrző szervezet

hatáskörét. Az ÁSZ a törvény hatályba lépését követően hatékonyan tudja ellenőrizni az köztulajdonú vállalatok működését, a fenntartható, költséghatékony gazdálkodását, amely elősegíti a színvonalas (köz)feladatellátást. Az állammenedzsment megújítása kapcsán 2011 és 2015 között nyilvánosságra hozott számvevőszéki jelentések rávilágítottak a köztulajdonú vállalatok hiányosságaira, a vagyonnyilvántartás nem megfelelőségére.<sup>2</sup> Sisa és szerzőtársai<sup>3</sup> az önkormányzati vállalatok működőképességét vizsgáló kutatásukban felhívták a figyelmet ezen vállalati kör rentabilitási hiányosságaira, továbbá Boros (2019) tanulmányában<sup>4</sup> vizsgálta a hazai szabályozás hiányosságait az állami tulajdonú gazdasági társaságok esetében, többek között a belső kontrollrendszerre vonatkozóan. Bár jogilag nem lehet előírni gazdasági eredményt, mindössze a megvalósítására szolgáló magatartást, éppen ezért kell erősíteni a szabályozószervek szerepét.<sup>5</sup> A hulladékgyűjtési közszolgáltató társaságok gazdasági működésének elvei vonatkozásában kiemelt fontosságúnak tartom, hogy a nemzeti vagyonról szóló törvényben és az Alaptörvényben is impliciten megfogalmazódott szemléletmódváltás eredményeként az NPM filozófia helyett egy új Weberi, a francia etatista modellre hasonlító filozófia, s annak gazdasági vetülete látszik érvényesülni, mint új szemléletmód és gyakorlat. Vagyis a közszolgáltatók működésében már nem a profit az elsődleges, hanem a fogyasztói érdekeket szem előtt tartó árak és a közjó minél szélesebb körű érvényesítése.<sup>6</sup> Éppen ezért az közfeladatellátás szemléletéhez is sokkal inkább igazodóan jöhetnek létre és funkcionálhatnak. Az önkormányzatok esetében a település életében meghatározó jelentőségre tesznek szert az ilyen közszolgáltatók, ebből adódóan a folyamatok működés, a folyamatos közszolgáltatások biztosítása a legfontosabb, illetve a válsághelyzetekből fakadó válságkezelés, amely során a köztulajdon erősebb, közvetlenebb, célzottabb ráhatási lehetőségei helyeződnek előtérbe. Továbbá krízishelyzetben a köztulajdonú közszolgáltatók sajátos szerepet töltenek be az állami - és önkormányzati működés rendszerében, ahogy azt láthattuk az új koronavírus okozta krízis-válság helyzetben

---

<sup>2</sup> Domokos, L. - Várpalotai, V. - Jakovác, K. - Németh, E. - Makkai, M. - Horváth, M.: Szempontok az állammenedzsment megújításához. Fókuszban az állami és önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságok irányítása. *Pénzügyi Szemle/Public Finance Quarterly* LXI : 2 pp 185-204. (2016)

<sup>3</sup> Sisa, K. A. - Hegedűs, Sz. - Molnár, P.: Examination of capital structure in the sector of local government owned business organizations: the role of controlling in this sector. In: Zéman, Z; Magda, R (szerk.) *Controller Info Studies II*. Budapest, Magyarország : Copy & Consulting Kft., (2018) pp. 167-176.

<sup>4</sup> Boros, A.: Compliance Audit Issues of State-owned Business Associations. in.: *Pénzügyi Szemle/Public Finance Quarterly* 2019 : 4 pp. 542-558. (2019)

<sup>5</sup> Kecskés, A. : Állami vállalatok és közjogi szervek Írországban. In: Szikora, V. (szerk.) *Állami vállalatok nemzetközi összehasonlításban*. Budapest, Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, (2019) pp. 145-158.

<sup>6</sup> Lentner, Cs.: *A magyar állampénzügyek fejlődéstörténete a dualizmus korától napjainkig*–Nyugattól Keletre, Kelettől Nyugatra. L'Harmattan Kiadó, Budapest (2019)

is. Kiemelendő, hogy egyaránt meg kell felelniük a törvényi előírásoknak és a gazdasági társaságnak kitűzött közcéloknak is, továbbá a közszolgáltatást igénybe vevő felek elvárásainak,<sup>7</sup> illetve a kormányzat rövid, középtávú és hosszú távú stratégiai céljainak (mint például a ciklikus Országos Hulladékgazdálkodási Tervben foglaltaknak). A közszolgáltatások ellátásbiztonságának fenntartása a folyamatos vállalati működésen, illetve a számviteli törvény talán legfontosabb alapelveként definiált vállalkozás folytatása számviteli alapelve érvényesülésén nyugszik. A számvitelről szóló 2000. évi C. törvény 15. § (1) bekezdése szerint „A beszámoló elkészítésekor és a könyvvezetés során abból kell kiindulni, hogy a gazdálkodó a belátható jövőben is fenn tudja tartani működését, folytatni tudja tevékenységét, nem várható a működés beszüntetése vagy bármilyen okból történő jelentős csökkenése (a vállalkozás folytatásának elve).” Továbbá a vállalkozás folytatási elv érvényesülését nem csak a közszolgáltató vállalat belső érdeke kívánja meg, hanem a helyi (önkormányzati) és társadalmi érdek is egyben. A going concern elvű számvitel lehetővé teszi, hogy a különböző indikátorok alapján (pénzügyi, működési, egyéb jellegű) előre jelezhetőek legyenek a működésképtelenség vagy drasztikus visszaesés jelei, tehát az, hogy mikor vonható kétségbe a vállalkozás folytatása számviteli alapelvének érvényesülése. A közszolgáltatások további biztosítása, fenntartása vagy helyettesítése – megköveteli ezen indikátorok folyamatosan figyelését, így a pénzügyi indikátorok közül elsődleges a vagyoni, pénzügyi, jövedelmi helyzetet értékelő mutatók jelentős romlásának, illetve a közfeladat ellátásához kapcsolódó likviditási nehézségek felismerése. Bár az ún. going concern alapelv nem újkeletű, de a számviteli szabály szenciája mégis a válsághelyzetekben kell, hogy leginkább érvényesüljön, ehogyan azt már megállapította az elv támogatásának egyik legelső előfutára Reed K. Storey is, aki az I. világháború és a '30-as évek válsághelyzetéből indult ki.<sup>8</sup> Illetve több orosz közgazdász is azon az állásponton van, hogy a going concern elv érvényesülése egyaránt pozitív hatást gyakorol a vállalkozások működésének gazdasági és társadalmi következményeire, így lehetővé teszi egy olyan információs bázis létrehozását, amely felfedi a gazdasági szereplők működésének kilátásaival kapcsolatos következtetések és döntések érvényességét javító tényeket, ezáltal pedig eredményesebben járulnak hozzá a közjó előmozdításához.<sup>9</sup> Az állami szabályozás lényege tehát abban fogható meg, hogy olyan környezetet teremtsen, amely a

---

7 Boros, A.: Compliance Audit Issues of State-owned Business Associations. in: Pénzügyi Szemle/Public Finance Quarterly 2019 : 4 pp. 542-558. (2019)

8 Storey, R. K.: Revenue Realization, Going Concern and Measurement of Income. in The Accounting Review 34, no. 2: pp. 232-238. (1959)

9 Amanzholova, B.A., Ovchinnikova, N.N.: Going concern in financial statements and accounting policy: forecasting the economic and social impact. Economic Analysis: Theory and Practice. Vol. 14, Iss. 46, (2015): pp. 44-55 és Krasnov, V.D., Kozmenkova, S.V.: Going concern principle: The essence and economic conditionality. in International Accounting. Vol. 20, Iss. 19., (2017) pp. 1147–1162.

kockázati tényezők okozta zavaró hatásokat a közszolgáltatások vitelében minimálisra szorítja.<sup>10</sup>

### **3. A hulladékgyűjtési közszolgáltatás megvalósításának két lehetséges útja: a társulási és a koncessziós-modell**

A kontinentális Európában a közszolgáltatások állami monopólium alapján működtek, és rendszerint vita tárgyát képezte, hogy a közüzemek – amelyekhez a legtöbb esetben közművagyon is kapcsolódott – jellegüket tekintve, államilag szervezett közszolgáltatások, vagy magánvállalkozások által is végezhető gazdasági tevékenységek legyenek. Az állam időnként különféle gazdasági megfontolásból – például az igények tömegessé válása miatt – a közszolgáltatásokat koncesszióba adta. A központi kérdés azonban ekkor még nem az volt, hogy az állami tulajdonban levő közüzem, vagy a koncesszióba adott közszolgáltatás hatékonyabb-e, hanem hogy a közüzem közjogi, vagy magánjogi szabályozás alá tartozzon-e, és hogy a koncessziós szerződés köz-, vagy magánjogi elemeket tartalmaz-e. Azzal, hogy a közszolgáltatásokat koncesszióba adták, kimondatlanul elismerést nyert az a tény, hogy az üzleti vállalkozások hatékonyabban tudják azokat működtetni. Angliában ezzel szemben a köz- és magánjogi elhatárolás nem játszott szerepet, mert az állami tulajdonú közüzemek irányítását a közigazgatási szervektől független szervezetek, a public corporation-ok látták el. A public corporation működésében már fellelhetők a hatékonysági követelmények, mivel a közüzemeket tudatoson kivonták az államigazgatási irányítás alól. A kontinentális Európa nyugati típusú országaiban az állami tulajdont alkotmányos és törvényi szabályozás védte a kormány privatizációs törekvéseitől, és a magánosítás inkább koncesszió formájában történt. Ez alakította ki a koncessziós modellt, amely azonban már kezdetektől rámutatott bizonyos asszimetriákra mint a szolgáltatás díj meghatározására. Ennek az volt az oka, hogy bár a koncesszió jogosultját pályázati úton választották ki, és a koncessziós szerződésben ki lehetett kötni az állam részéről az árszabályozást, illetve a minőség ellenőrzésének jogát, azonban a gazdasági körülmények dinamikus változásait a statikusabb koncessziós szerződés módosításai nem igazán tudták követni. A koncessziós modell továbbfejlesztése volt a Public Private Partnership (PPP) modell, amelyben úgy gondolták, hogy a köz- és a magánszféra együttműködésére építve az egyes állami feladatok ellátását a közigazgatási szerveknek és az üzleti vállalkozásoknak együttesen kell ellátniuk, amelynek során kölcsönösen építenek egymás előnyeire. Azonban ezt az elképzelést is csak az állami beruházások megvalósítása során alkalmazták sikerrel, mivel az adott beruházás az állam számára pénzügyi forrásokat jelentett, az üzleti vállalkozás számára pedig állami

---

<sup>10</sup> Lentner, Cs.: Közpénzügyek és államháztartástan. Budapest, Nemzeti Köszolgálati és Tankönyv Kiadó Zrt., 2013.

megrendeléseket. A vállalkozások által történő közfeladat ellátást támogatja ez az irányvonal, mivel meglátásuk szerint csökkenti a költségeket, javítja a közszolgáltatások hatékonyságát, elősegíti a magánszektor fejlődését, de ezzel a felvetéssel szemben is megjelentek olyan vélemények mint például Ascher (1987), akinek álláspontja szerint a közigazgatáson belüli (koncessziós) feladatellátás sem kevésbé hatékony. De újdonság a PPP konstrukcióban a koncesszióhoz képest, hogy a beruházást az állami szervek és az üzleti vállalkozások közösen, gyakran egy erre a célra létrehozott gazdasági társaság keretében valósítják meg. Az elmélet lényegét tehát az adja, hogy a magánszektor a piac törvényeihez igazodva profitmaximalizálásra törekszik, s ezt a hatékonyságot igyekszik átültetni a közszektorba is.<sup>11</sup> A PPP modellt (avagy német ÖPP-Öffentlich-private Partnerschaft) a német területeken érte jelentősebb kritika főleg Werner Rügemer részéről,<sup>12</sup> aki ellenérvként hozta fel, hogy ha a befektető az első néhány évben csődbe megy, akkor az állami szektornak vállalnia kell a befektető kötelezettségeit és veszteséggel kell kezdenie az üzemeltetést.

Az említett elméletek mentén az egyes országok más-más módon és szinten valósították meg a hatékonyság előmozdítását. Azonban a közszolgáltatások mint a hulladékgazdálkodás megvalósításának legelterjedtebb formája a vegyes tulajdonú társaság lett, amely egyaránt jelenti az önkormányzati és állami vegyes tulajdont, vagy a köz (állami és önkormányzati) illetve a magántulajdon vegyülését. A tulajdoni szerkezet összeállításához kapcsolódóan alakultak ki az eltérő szabályozási modellek is, ennek alapján Horváth (2013) összehasonlítva tanulmányában az egyes kontinentális európai országokat elkülönítette az angol, a francia és a német modellt. Az angolszász gyakorlatban a gazdaság liberalizációjának és a jóléti társadalom hanyatlásának hatására az 1970-es évektől kezdődően a dereguláció és a privatizáció folyamatai zajlottak le, mely során az önkormányzati közszolgáltató vállalatokat a magánszektor szereplőinek értékesítették, ezt követték a NPM-modellből fakadóan a skandináv területeken is. Ezzel ellentétben a francia modellben más megvalósulási út érvényesült, mivel a francia gyakorlat a mediterrán önkormányzati modellen alapszik, mely alapvetően nagyszámú kis és átlagos lakosságszámmal rendelkező önkormányzati rendszer jellemzi, a magánszektor bevonása több szerződés (bérlet, koncesszió, menedzsmentszerződések) útján történhetett, tehát a koncessziós elmélet, illetve a PPP irány juthatott érvényre. Németországban pedig a gazdasági társaságok keretében történik a közfeladat ellátás, alapvetően jogszabályok által deklarált közhasznú célok mellett. A német modellt az ún. vegyes gazdasági

---

<sup>11</sup> Koi, Gy.: Public-Private Partnership: előnyök, hátrányok, alkalmazási lehetőségek. Elméleti megjegyzések a külhoni irodalom figyelembevételével. Magyar Közigazgatás LVI. évf. (2006) 10. sz. pp. 586-592.

<sup>12</sup> Rügemer, W.: „Heuschrecken“ im öffentlichen Raum. Public Private Partnership – Anatomie eines globalen Finanzinstruments. Bielefeld (2012)

társaságok koncepcióját (Gemischtwirtschaftliches Unternehmen) részesíti előnyben. Ezen vegyes gazdaságú társaságok koncepció olyan társaságot takar, amelyet az állami szektor (szövetségi, állami, helyi) és a magánszektor részvényesei közösen működtetnek. A vegyes gazdasági társaság létrehozását az úgynevezett közmagán társulás egyik formájaként alkalmazzák. A koncepció alapján a vegyes gazdaságú társaság speciális jogi entitásként ún. önkormányzati társaság (kommunales Unternehmen), korlátolt felelősségi társasági formában (GmbH) vagy részvénytársaság (Aktiengesellschaft) jogi formában jön létre, amelynek magán- és állami részvényesei is vannak. A vegyes gazdaságú társaság esetében általában különböző érdekek és motívumok állnak össze, az állami szektor azért vesz részt a társaságban, mert érdeke a közfeladatok ellátása, a magánbefektető viszont elsősorban a profit maximalizálása érdekében vesz részt a társaságban. A közfeladatok és a nyereség iránti magánérdek ilyen keveréke gyakran sajátos problémát vet fel az állami vállalatoknál. Ennek feloldása érdekében az állami szektor által ellenőrzött vegyes gazdaságú vállalatokat közvetlenül kötik az alapvető jogok. Az Alaptörvény 1. cikkének (3) bekezdése (Art. 1 Abs. 3 Grundgesetz) értelmében a végrehajtó hatalom részét képezik és meg kell valósulni az állami befolyásnak, az állami szektor ellenőrzése akkor áll fenn, ha a részvények több mint a fele állami részvényesek tulajdonában van, vagyis egy igen jelentős tulajdoni hányaddal látják megvalósíthatónak az ellenőrzést.<sup>13</sup>

Az eltérő modellekből eltérő tulajdonlási és felügyeleti megoldások is adódnak, így az önkormányzati közszolgáltatók esetében Németországban és Ausztriában, illetve a kelet-közép európai országokban közvetlen tulajdonlási valósul meg (vagyis a magyarországi társulási modellhez hasonlóan), ezzel szemben Franciaország és Olaszország esetén egy választott képviselő-testület kinevezési jogot gyakorol részesedése alapján. Ezeket a szervezeti modelleket Szabó (2012)<sup>14</sup> mutatja be és tipizálja. Ugyanő kategorizálja ezen vállalatokat és különíti el az üzemeltetési modellt (amelybe elsősorban az olyan közszolgáltatások dominálnak, amelyeket az ágazatok működését meghatározó törvények szabályoznak és a közszolgáltatást a lakosság közjósággként kapja meg, mint amilyen a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás is), a szabályozó modellt (amelybe tipikusan a hálózatos közszolgáltatások megszervezése tartozik), illetve a koncessziós-szerződéses modellt (amely alatt azt érti amikor a közhatalmat gyakorló szerv átruház bizonyos jogokat vagy adja tulajdonát valamely közszolgáltató vállalatnak), végül az igazgatási modellt esetében pedig elsősorban

---

13 Berger, A.: Staatseigenschaft gemischtwirtschaftlicher Unternehmen. Eine Untersuchung der staatlichen Qualität unternehmerischer Entscheidungen. Diss. jur., Schriften zum Öffentlichen Recht, Bd. 1045, Berlin, (2006)

14 Szabó, I.: Önkormányzati feladat-ellátási modellek a megyei jogú városok önkormányzatainál. Polgári szemle: gazdasági és társadalmi folyóirat 8: 1-2 : pp. 193-217. (2012)

részesedések útján történő befolyásolás jellemzi.<sup>15</sup> Az ellenőrzés szempontjából a német és francia modell esetében lehetséges minisztériumi, egyéb főhatósági ellenőrző funkciók akár önkormányzathoz rendelése is, illetve ezek szerint a felügyelőbizottságban és igazgatótanácsban ülő képviselők részéről történő ellenőrzés is lehetséges az önkormányzati oldalon, mely kiterjed az üzleti tervek ellenőrzésére, mindemellett pedig elterjedt a számvérvérszéki ellenőrzés. A német modell a franciától abban különbözik leginkább, hogy az kétszintű, ahol is az operatív igazgatóság mellett működik felügyelőbizottság, amely a stratégiai döntések meghozataláért felelős, tagjai nem csak a közzsférából tevődnek ki, hanem a munkavállalók is képviseltetik magukat és működik a szervezeten és a közzsférán kívüli a külső auditálás szintén.<sup>16</sup> A német modellben a köztulajdonú gazdasági társaságoknak a fogalmi körében is két meghatározás létezik, egy szűk és egy tág értelmű definíció, amelyeknek közös vonása, hogy a tulajdoni szerkezetből indul ki. Tág értelemben köztulajdonú társaságként (Öffentliches Unternehmen, avagy Staatsunternehmen) definiálják a összes szövetségi és állami közvetlen közjogi intézményt és vállalatot, valamint a közintézmény birtokában lévő magánjogi társaságok többsége is az állami vállalatok szektorába tartozik. A FPStatG törvény 2. szakaszának (3) bekezdése (§ 2 Abs. 3 Finanz- und Personalstatistikgesetz (FPStatG) szerint az állami vállalatok közé tartozik minden olyan társaság, amelynek jegyzett tőkéjében az állami szektor (szövetségi kormány, államok, önkormányzatok) részesedése meghaladja az 50% -ot. A törvény meghatározása szerint a vállalatokat akkor nevezik közvállalatnak, ha az állami szektor rendelkezik a tőke vagy a szavazati jogok többségével. Szűkebb értelemben az állami társaság kifejezés azokra a vállalatokra korlátozódik, amelyek magánjog alapján szerveződnek és működnek, de közjogi szabályozás is megvalósul. Ebből következik, hogy a közzsféra domináns befolyását tekintik a legfontosabb kritériumnak egy állami társaság és a nem állami tulajdon szempontjából, feltéve, hogy ez a befolyás magában foglalja a felhatalmazást a vállalat vezetői pozícióinak betöltésére vagy a vállalkozói döntések feletti ellenőrzésre, így a társaság képviselőinek különleges jogait az állami hatóság szorosan ellenőrzi, illetve abból eredeztethetőek.<sup>17</sup>

---

15 Szabó, I.: Önkormányzati feladat-ellátási modellek a megyei jogú városok önkormányzatainál. Polgári szemle: gazdasági és társadalmi folyóirat 8: 1-2 : pp. 193-217. (2012)

16 Szabó, I.: Önkormányzati feladat-ellátási modellek a megyei jogú városok önkormányzatainál. Polgári szemle: gazdasági és társadalmi folyóirat 8: 1-2 : pp. 193-217. (2012)

17 Brede, H.: Grundzüge der öffentlichen Betriebswirtschaftslehre. 2. Auflage. Verlag Oldenbourg, München, 2005.



#### **4. A szabályozás megváltozása: út a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás önkormányzati feladatellátásától a koncesszióig**

A hulladékgazdálkodás napjainkban egyre nagyobb jelentőséggel bíró terület, hiszen szembe kell nézni, fel kell vállalni a hulladék tárolásával, kezelésével kapcsolatos problémákat, számos új technológiai ötletre és ezek megvalósítására van szükség. Magyarország szempontjából, a hulladékgazdálkodási ágazatban 2016-ban következett be egy számottevő változtatás, amely azóta gyökeresen átalakította a teljes ágazat működését. A téma vizsgálata azt az álláspontot alakíthatja ki, hogy az állami szerepvállalás megjelenése feltétlenül változást hozott az ágazat működésében, mely elősegítette az egyes régiók integrálását, megszüntette a rendszer szétaprózását és nagymértékben hozzájárult ahhoz, hogy az uniós célkitűzések megvalósulhassanak. Megállapíthatjuk, hogy a korábbi rendszer nem működhetett tovább, mindenképpen szükséges volt az állam nagyobb jelentőségű megjelenésére, mivel e terület jelentőségét a környezetvédelmi szempontok is indokolják, nem hiába indult ki a hulladékról szóló törvény megalkotása során is a jogalkotó a környezet védelméről szóló törvényből, és származtatta az abból való felhatalmazást, egyidejűleg pedig alkalmazta az új szemléletmódhoz való módosítását, igazítását, így adva hatalmas jelentőséget a hulladékgazdálkodás minél hatékonyabb, minél korszerűbb rendszerének kiépítésének. Mindemellett álláspontomat tovább erősíti, hogy ha a hulladékgazdálkodás területén megfogalmazzuk uniós irányelveket vizsgáljuk, akkor láthatjuk azt is, hogy az állam megjelenése nagy mértékben járul hozzá az Unió által megfogalmazott célkitűzések teljesíthetőségéhez. A hazai hulladékgazdálkodási közszolgáltatás rendszerében, felügyeletében végbement változások, illetve a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás ellátása területén a megváltozott jogszabályi környezet hatására az önkormányzati társulási formából a koncessziós-modell felé történő nyitást érzékelünk.

Azonban érdemes ezt folyamatot, utat áttekintve vizsgálni. Így a hulladékgazdálkodás első korszakaként jelölhetjük az 1990 és 1995 közötti időszakot. Ebben az időben az önkormányzatok teljes autonómiát kaptak a közszolgáltatás megszervezése terén és ebben az időben a közszolgáltatás még kizárólag piaci alapon működött. Ennek következményeként az önkormányzatok maguk határozták meg a közszolgáltatás díját és ekkor a szolgáltatás színvonala meglehetősen eltérő képet mutatott az ország területén.<sup>18</sup> A második szakasz 1995-től 2001-ig jelölhető meg. Ez a szakasz azzal vette kezdetét, hogy megalkották az 1995. évi LXII. törvényt az egyes helyi közszolgáltatások igénybevételéről. Ezen jogszabály számos újító rendelkezést tartalmazott, mely sokat javított a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás hatékonyságán és színvonalán. Nagyon fontos

---

18 Csöke B. (szerk.) : Hulladékgazdálkodás. Veszprém (2011)

megjegyezni, hogy a jogszabályban pontosan rögzítették az önkormányzatok feladatkörét, mely magában foglalta a településeken keletkező folyékony és szilárd hulladék elszállítását és biztonságos elhelyezését. Az önkormányzatoknak a jövőben kötelező jelleggel, pályázat útján kellett kiválasztani a közszolgáltatókat és megállapítani a közszolgáltatás díját. Ebben a jogszabályban már megjelent a lakosság is, mivel kötelezték őket a közszolgáltatás igénybevételére, melynek folytán a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás igénybevétele mindenkire nézve kötelezővé vált, aki hulladékot termelt. Ebben a szakaszban tehát már a központi szabályozás is megjelenik a hulladékgazdálkodási ágazatban, azonban még nem túl jelentős mértékben, mivel jellemzően a települési önkormányzatok továbbra is teljes függetlenséget élveznek a közszolgáltatás megszervezésében. Ennek aztán egyenes következménye volt, hogy a szolgáltatás színvonala továbbra is meglehetősen eltérő struktúrát alakított ki az ország egyes területein. A harmadik szakaszt pedig az első magyar hulladékgazdálkodási törvény megalkotása nyitja meg, vagyis 2001 és 2012 közé tehető. Jelentős mérföldkővet jelent ezen jogszabály megszületése a hulladékgazdálkodás közszolgáltatási rendszer fejlődésében. Ebben az időben már érezhetően növekszik az állam szerepe, befolyása. A törvény szabályozási színvonalának köszönhetően megjelent az önkormányzatok együttműködése az ágazatban, mely lehetővé tette a közszolgáltatás minőségének javítását. Ezt az önkormányzati együttműködést segítette elő a szolgáltatásfejlesztési források megjelenése, mint a 2000. évi LXIII. tv. alapján bevezett ISPA és a KEOP. A negyedik korszak hazánkban 2013 és 2016 között volt. Ebben az időszakban az Európai Unió világosan közölte elvárásait a hulladékgazdálkodással kapcsolatban, így szükségessé vált a teljes ágazat rendszerszintű átalakítása. Ez aztán hozott magával pozitív és negatív változásokat egyaránt. Ennek hatásaként tovább csökkent a települési önkormányzatok önálló mozgásteré és dominánsá vált az állami szerepvállalás. Általánosságban elmondható, hogy jelentősen szigorították a hulladékgazdálkodási ágazat működését. A 2012-ben megalkotott hulladékgazdálkodási törvény rögzítette, hogy kizárólag nonprofit gazdasági társaság végezhet hulladékgazdálkodási közszolgáltatást. Ennek következményeként a teljes ágazat nonprofit lett, a korábban meglévő piaci típusú szolgáltatás helyett (438/2012. (XII.29.) Korm. rend.). A rezsicsökkentési politika keretein belül az állam fixálta a hulladékgazdálkodási díjat a 2014. április 14-i ár szintjén. Megállapítható, hogy az uniós elvárások nem voltak teljesíthetők a települési önkormányzatok szintjén, ezért szükséges volt a változtatás és az állam nagyobb szerepvállalása. Így azonban jelentős források vesztek el a nonprofitvá válás során a hulladékgazdálkodási szektorból. Az ötödik szakasz pedig 2016-tól napjainkig tart. Ennek alakítása jelenleg is zajlik. A 2016-ban államilag létrehozott központi szerv koordinálja és szabályozza a hulladékgazdálkodási ágazatot és ennek következtében az állami szerepvállalás elérte a maximumot (Országos Hulladékgazdálkodási és

Közszolgáltatási Terv 2016.). Tulajdonképpen megállapítható, hogy a hulladékgazdálkodás Magyarországon a rendszerváltás után 1990-től kezdett kialakulni rendszerszinten. Az évek folyamán hozott szabályozások mind azt a célt szolgálták, hogy a közszolgáltatás színvonala emelkedjen. A kezdetekkor az önkormányzatok maguk szabályozták rendeleti úton a települési hulladékokkal való gazdálkodást, azonban erről a rendszerről elmondható, hogy meglehetősen autonóm és nagy különbségeket mutató volt, ha az ország különböző részeit néztük a szolgáltatás színvonalát tekintve. Az Uniós csatlakozás után világossá vált, hogy szükség van az ország teljes hulladékgazdálkodási ágazatának átalakítására. Ennek egyik fontos eleme volt, hogy az ágazati szereplők egymással együttműködve teljesítsék a rájuk rótt kötelezettségeket. Amíg Magyarországon a rendszerváltást követően a hulladékgazdálkodás teljes egészében a települési önkormányzatok feladatát képezte, és ebben az időszakban az állam kizárólag csak a legalapvető szabályozás szintjén vett részt a feladat ellátásban, addig az uniós csatlakozást követően azonban az állam nagyobb szerepvállalása elkerülhetetlenné vált annak érdekében, hogy a harmonizációs kötelezettségeknek Magyarország képes legyen megfelelni. A korábban működő egyéni közszolgáltatás már nem tudott kellő hatékonysággal működni, ennek megfelelően pedig megjelent az igény a közszolgáltatók szerepvállalására, amelyek önkormányzati társulási vagy önkormányzati tulajdonú nonprofit gazdasági társaságként vannak jelen. Később a települési önkormányzatok nagyobb fokú együttműködésére a közszolgáltatás ellátásában is rászorította a jogalkotók a helyhatóságokat azzal, hogy 2013-ban megalkotott hulladékgazdálkodási törvény rögzítette, hogy minden települési önkormányzat kizárólag egy közszolgáltatási szerződést köthet, ennek megfelelően tehát egy települési önkormányzat egy közszolgáltatóval létesíthet szerződéses jogviszonyt (2012. évi CLXXXV. tv.). Ezen rendelkezés a közszolgáltatás integrációját volt hivatott elősegíteni, mivel a hulladékgazdálkodáshoz szükséges vagyoni eszközök egy közszolgáltató kezében koncentrálódtak és ennek megfelelően hatékonyabban valósulhatott meg a feladat elvégzése. Ezen két oldali integrációnak köszönhetően a hulladékgazdálkodás terén megvalósulhatott a rendszerszintű fejlődés, azonban még ennek ellenére is számos probléma merült fel az adott területen. Magyarországon közel 3500 település van, mely rengeteg közszolgáltatási feladatot igényel, azonban a 2010-es éveket tekintve az országban működő 170 közszolgáltató túl soknak mutatkozott. Nagyon sok többletköltséggel járt például az, hogy a hulladékgazdálkodási terület meglehetősen széttagolt volt, átfedéseket foglalt magában, valamint egyéb logisztikai problémákat. Hatalmas különbségek mutatkoztak az egyes területeket vizsgálva a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás szempontjából.<sup>19</sup> Ez annak a következménye volt, hogy a csekély

---

19 Kiss, M.: Hulladékgazdálkodás, Debreceni Egyetem Kiadó, Debrecen (2013)

mértékben jelenlévő központi szabályozás miatt a közszolgáltatók nem törekedtek a szolgáltatás egységes színvonalának ellátására. A vagyoni elemek nem voltak egyenletesen elosztva, így gyakori problémaként merült fel az a helyzet, hogy míg egyes hulladéklerakó helyek üresen álltak, addig más lerakók már teljesen megteltek. A közszolgáltatási díj korábban nem volt egységesen megszabva, így központi szabályozás híján a települési önkormányzatok szabad belátásuk szerint állapították meg. Ennek természetese következménye volt, hogy az ország egyes területein nagyon eltérő mértékű volt a közszolgáltatási díj. Az is nagy problémát jelentett, hogy a közszolgáltatók gyakran hatalmas kintlévőségekkel küzdöttek. Ezeket szinte lehetetlen volt behajtani, így likviditási problémát merültek fel. Az uniós forrásokhoz tartozó kötelezettségek teljesítése sok esetben pedig teljesen bizonytalan volt.<sup>20</sup> Mindezen hiányosságok egyértelművé tették, hogy a hulladékgyűjtési rendszerben elkerülhetetlen a jogszabályi változás, mivel az uniós követelmények teljesítése, valamint az egységes közszolgáltatási rendszer kiépítése lehetetlen a korábbi rendszer keretein belül. Mindenképpen megállapítható, hogy hiányzott az erős, központi szabályozás, mely megszüntette volna a hulladékgyűjtési rendszer töredezettségét. A 2016-ban létrehozott jogszabály ezzel ellentétben azonban már egyértelműen határozta meg a hulladékgyűjtési rendszer szereplőinek feladatkörét és egyértelműen elkülönítette azt. Mindezzel létrehozva és megerősítve egy erősebb, központi szabályozás jogi környezetet, amely illett a neoweberi államrendszert felfogáshoz is. Számos körülmény tette szükségessé a hulladékgyűjtési rendszer teljes átalakítását, mint például a hulladékgyűjtés szünet nélküli technológiai fejlődése, valamint az új hulladékkezelési módszerek megjelenése elkerülhetetlenül tette szükségessé a nagyobb központosítást, mely az állami koordináció megjelenésével vált lehetővé.

Azonban mivel a közszolgáltatások helyi elérhetőségének biztosítása továbbra is önkormányzati feladat, amit leggyakrabban társulási formában, illetve közvetve vagy közvetlen önkormányzati tulajdonú gazdasági társaság útján oldanak meg. Ezek a vállalkozások közpénzeket használnak fel tevékenységükhöz, ezért elengedhetetlen egyrészt hatékony, célszerű és észszerű gazdálkodásuk szigorú ellenőrzése, másrészt a vállalkozások alapelveinek, különösen a folyamatos működésnek a biztosítása.<sup>21</sup> Mindezt úgy kell megoldani, hogy – ellentétben egy tisztán piaci alapú vállalkozással – ezek a vállalatok nem termelhetnek veszteséget. Érdemes tehát áttekinteni, hogy helyi önkormányzati szinten hogyan történik a kiválasztott terület, a

---

20 Kiss, M.: Hulladékgyűjtés, Debreceni Egyetem Kiadó, Debrecen (2013)

21 Molnár, P.: A magyarországi önkormányzati tulajdonú közüzemi szolgáltatók működőképességének vizsgálata. In: Csiszárík-Kocsir, Ágnes; Garai-Fodor, Mónika (szerk.) Vállalkozásfejlesztés a XXI. században VIII./1. : Integrált vállalkozásfejlesztési megoldások. Budapest, Óbudai Egyetem, Keleti Károly Gazdasági Kar. pp. 195-204. (2018)

hulladékgazdálkodás hatósági szabályozása. Az önkormányzatok jogalkotói feladatkörükben eljárva önkormányzati rendeletben szabályozhatja a törvény által nem szabályozott helyi viszonyokat. Ennek elmulasztása esetén – amennyiben kötelező lenne az adott rendelet megalkotása – a Kúria a kormányhivatal vezetőjét hatalmazza fel a rendelet pótlólagos megalkotására. Ez egyben azt is jelenti, hogy amennyiben az adott jogviszonyt szabályozza magasabb szintű jogszabály, arról helyi szinten jogot alkotni nincs lehetőség, legfeljebb eljárási rendet szabályozni. Például törvény alapján kötelező önkormányzati közfeladat a hulladékgazdálkodással kapcsolatban a 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: MötV.) 13. § (1) bekezdés 19. pontja szerint az önkormányzat közigazgatási területén a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás helyi szintű részletszabályainak meghatározása, valamint a hulladékgazdálkodási közszolgáltató kiválasztása, a közszolgáltatási szerződés megkötése. Ez a közszolgáltató csak minősített nonprofit gazdasági társaság lehet a Hulladéktv értelmező rendelkezéseinek 37. pontja szerint, amely jellemzően nem költségvetési szervként, hanem költségvetésen kívüli feladatellátóként működik (Hegedűs & Molnár, 2019). Ágazati besorolását tekintve a hulladékgazdálkodó műszaki jellegű kommunális szolgáltatást nyújt, amely 2013-tól kizárólag önkormányzat, vagy állami tulajdonú gazdasági társaságok útján látható el. A Hulladéktv alapján központosított feladatellátással történik a hulladékkezelés. A központi feladatellátó a Nemzeti Hulladékgazdálkodási Koordináló és Vagyonkezelő Zrt. (NHKV Zrt.) Az NHKV Zrt. indulása nem volt problémamentes, hiszen egyedül ez a szervezet számláz. A kialakított számlázási gyakorlat pedig likviditási nehézségeket okozott a közszolgáltatók nyújtó társaságoknak. Bár a hulladékkezelési feladatok ellátásában történt erőteljes központosítás nagymértékben csökkentette a helyi hatóságok (jellemzően a jegyző) hatáskörét, a hulladékgazdálkodási feladatok helyi szintű megvalósításában szerepet kap a jegyző is, akit a 71/2015 (III. 30.) Korm. r. (a továbbiakban: Hkr.) 9.§-a a környezetvédelmi hatóságok (a továbbiakban kvh) között nevesít. Helyi hatóságként ugyanakkor mozgástere csak azokban az ügyekben van, amelyekben nem az ugyanebben a rendeletben főszabály szerint megjelölt területi környezetvédelmi hatóság jár el. Tehát a jegyző csak azokban az esetekben járhat el kvh-ként, amelyekben őt a jogszabály ekként nevesíti. Ilyen nevesítés például a 2012. évi CLXXXV. törvény 86.§. (11) bek. c) pontja, amely hatósági helyszíni bírság kiszabására jogosítja fel a jegyzőt saját illetékességi területén, vagy hulladékgazdálkodási hatóság által kiszabott bírság közérdekű munkára váltása esetén az ugyanezen törvény 61.§. szerinti foglalkoztatás feltételeinek meghatározása és azok betartásának ellenőrzése, szükség esetén kényszerintézkedésekkel (elővezetés kezdeményezése) is. A jegyző hatásköre a 271/2001. (XII. 21.) Korm. rendelet (a továbbiakban Hgbr) 2.§ (2) bek. alapján a hulladékgazdálkodási bírság megállapítása és kiszabása a települési hulladék

kezelésével, általános és szelektív gyűjtésével, leadásával kapcsolatos rendelkezések megszegése, a szervezett hulladékkezelési közszolgáltatás igénybevételét mellőzve közterületen, saját ingatlanon vagy más ingatlanán történő jogellenes hulladék-elhelyezés, továbbá a közterület tisztántartási kötelezettség megszegése esetén. Bár első olvasatra úgy látszik, hogy csak a települési hulladékkal kapcsolatos ügyekben járhat el hatóságként, a Hgbr 2.§ (2) bek. e)-g) pontjai egyéb esetekre is kiterjesztik a jegyzői hatáskört. Jegyzői hatáskör még a természet védelméről szóló 1996. évi LIII. törvény (Tvt) szerinti védetté nyilvánítás előkészítése, illetve természetvédelmi hatóságként jár el a helyi jelentőségű természetvédelmi területekkel kapcsolatban a Hkr 16. §-ban nevesített esetekben, amelyekben a természetvédelmi rendelkezések megsértését jelentheti az illegális hulladék-elhelyezés is. A hulladékgazdálkodási tevékenység központosított végrehajtása viszonylag kevés ezzel kapcsolatos feladatot hagyott az önkormányzatoknál, azonban helyi szinten még mindig az önkormányzat biztosítja a feladat ellátását és az önkormányzat felelős a közszolgáltatások folyamatos elérhetőségének biztosításáért.

A hulladékgazdálkodási törvényben meghatározott célok és az uniós követelmények teljesítése lassabb ütemben zajlott a korábbi rendszerben, sőt egy idő után már nem volt lehetséges. Más rendszer kiépítése vált szükségessé, mely képes a törvényben meghatározott célok elérésére és képes az uniós célkitűzések teljesítésére.<sup>22</sup> Kialakult a települési önkormányzatok együttműködése, ami azonban nem segítette az egységes közszolgáltatási rendszer megvalósulását, pedig eredetileg ez lett volna a társulások létrehozásának célja. A közszolgáltatók egyre gyakrabban és egyre szélesebb körben váltak veszteségesek, melynek oka elsősorban az volt, hogy a közszolgáltatási díj megállapítása az állam feladatkörébe került át. Azonban a rezsi-csökkentés miatt az a 2012-ben érvényben lévő közszolgáltatási díj nem változtatott és növekvő költségek miatt nehezzé, majdnem lehetetlenné vált a szolgáltatók nyereséges működése. A szolgáltatás egységes színvonala, valamint a szolgáltatások egységes fejlesztése a korábbi rendszerrel nem voltak megvalósíthatók, mivel a korábbi közszolgálati rendszer inkább csak a települési önkormányzatok és a közszolgáltatók érdekeit helyezték középpontba. Az uniós követelmények csak hatalmas beruházások megvalósításával váltak lehetővé, azonban ehhez elengedhetlenné vált az állam szerepvállalása. A problémák orvoslására létrehoztak egy nemzeti koordináló szervezetet, mely által a hulladékgazdálkodás már állami közfeladattá is vált, így az önkormányzati közfeladat ellátása mellett, megjelent az állami közfeladat ellátása is. A települési önkormányzatok továbbra is megtartották a korábbi alapvető hulladékgazdálkodási feladatokat, mint a közszolgáltató szerződés szerinti kiválasztása, valamint a hulladékgazdálkodással kapcsolatos rendeletalkotás jogát a 2011. évi CLXXXIX.

---

22 Csák, C.s., Marinkás, Gy.: A KKE országok hulladékgazdálkodási szabályozása és azok konformitása az uniós joggal, Miskolci Jogi Szemle, 14. évfolyam, 1. szám 2. kötet (2019)

törvény értelmében. Tekintettel azonban arra, hogy a közszolgáltatók a helyi önkormányzatok tulajdonában lévő non profit gazdasági társaságok, így ezek működéséről is az önkormányzatok kötelesek továbbra is gondoskodni. Az NHKV Zrt. létrehozásával négy szereplőssé váló a hulladékgazdálkodási rendszer alapján a helyi önkormányzatok kötik meg a közszolgáltatási szerződést a közszolgáltatóval, ezzel összefüggésben helyi szinten rendeletet alkot, így szabályozva és biztosítva a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás működését. A szerződést elnyert közszolgáltató begyűjti a hulladékot a lakosságtól, valamint a közületektől, szállításról gondoskodik és kezeli a hulladékot. Ezen feladata mellett a közszolgáltatónak adatszolgáltatási kötelezettsége is van az NHKV Zrt. felé, valamint köteles olyan adatokat is az NHKV Zrt. részére megküldeni, melyek a számlázáshoz szükségesek. Ezután az NHKV Zrt. jogosult a lakosság felé számlázni a közszolgáltatási díjat, valamint azt beszédni. Ezt követően pedig a közszolgáltatási díjat megfizetni a helyi közszolgáltatóknak. A közszolgáltatási díj egy standard díj, melyet az adatszolgáltatás alapján határoznak meg. Ezt a díjat az NHKV Zrt. mindenkor korrigálhatja.<sup>23</sup> A szervezet ezenkívül ellát szakmai koordinációs és fejlesztési feladatokat is, 2016-tól pedig ezen állami szerv a tulajdonosa az összes fellelhető települési hulladéknak. Ebből következően a hulladékból kinyert haszonanyagok értékesítésének joga ezt a szervezetet illeti, valamint jogosult a hulladékok hasznosítására is. Ez utóbbi főként a hulladékok energetikai hasznosítása szempontjából jelentős, melyet a szükséges infrastruktúra hiányában a helyi közszolgáltatók nem tudnak ellátni. Az állami szerv megalakulása után a lakosság tehát a közszolgáltatási díjat az állam részére fizeti. Ezen szerv lesz jogosult a számlakibocsátásra, valamint a díjbeszedés mellett a kintlévőségek behajtására is. Amennyiben panasz merülne fel a lakosság részéről, akkor a közszolgáltató ügyfélszolgálatán jelezheti ezt, azonban számlázással kapcsolatos probléma esetén az NHKV Zrt.-t kell keresnie, mivel azt a hatásköre utalja a 2012. évi CLXXXIX. törvény. Az NHKV Zrt. egyik legfontosabb feladata a közszolgáltatási díj beszedése a lakosságtól. Ez azonban hatalmas kihívást jelentett annak létrehozásakor, hiszen többmillió számlát kellett kibocsátania a lakosság részére. A megfelelő számlázóprogram pedig a megalakuláskor még nem is állt rendelkezésre. Mindemelllett az állam feladata lett a továbbiakban a kintlévőségek kezelése, valamint különféle ügyfélszolgálati teendő, ami meglehetősen nagy terhet rótt a részvénytársaságra. 2016-tól tehát átvette ezeket a feladatokat ez az állami társaság. A kezdeti időszakban ezt is csak úgy tudta megoldani, ha bevonja a közszolgáltatókat a feladat ellátásába. Enélkül ugyanis a koordináló állami szerv nem tudta volna ellátni az erre irányuló kötelezettségét. Ennek érdekében az ügyfélszolgálati teendőket két részre osztották, azonban meg kell jegyezni, hogy ez

---

23 Csák, Cs., Marinkás, Gy.: A KKE országok hulladékgazdálkodási szabályozása és azok konformitása az uniós joggal, Miskolci Jogi Szemle, 14. évfolyam, 1. szám 2. kötet (2019)

a feladat teljes egészében az NHKV Zrt. feladata lett volna a jogszabály szerint. Ha közszolgáltatással kapcsolatban merült fel kérdés, akkor nem lehetett mást tenni, mint a közszolgáltatóhoz fordulni. A számlázási kérdésekkel kapcsolatban felmerült kérdéssel azonban közvetlenül az NHKV Zrt.-hez kellett fordulni. Feladatként kapta az állami koordináló szerv az optimális területi integráció megvalósítását is, mely azt a célt szolgálta, hogy a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás méretgazdaságosan tudjon működni. Ennek megfelelően tehát az volt a cél, hogy a korábbi széttördellett hulladékgazdálkodási rendszerből regionális közszolgáltatási régiók fejlődjenek ki. Azonban az optimális területi régiók kialakítása azt is jelentette, hogy jóval kevesebb közszolgáltatóra lesz szükség a jövőben. Az állami szerv létrehozását megelőző időszakra jellemző volt a közszolgáltatói széttagoltság hihetetlen mértéke. Ezt jól mutatja, hogy 2010-ben 170 közszolgáltató működött az országban, azonban az állami megjelenéskor már csak 114 volt ez a szám. Gyűjtőközeteket alakítottak ki, elsősorban a közelség elve alapján, de figyelembe vették a lakosság számát is. Megállapítható, hogy az NHKV. Zrt. a közszolgáltatói integrációt vette figyelembe fő szempontként és a gyűjtési körzeteket igyekezett úgy kialakítani, hogy egy-egy nagyobb közszolgáltató legyen képes ellátni a körzetek hulladékgazdálkodási feladatát. Őket segítették az alvállalkozók, akik egy-egy kisebb körzet hulladékgazdálkodási feladatát látták el. Az alvállalkozói szegmens viszont ugyanúgy súlytották a szektorban keletkezett versenyképességi aszimmetriákat, mint az ország egész területén megfigyelhető KKV szektor esetében.<sup>24</sup> Az ellátás kiszervezésével a területi integrációs folyamat elérte a célját, tehát sikeres volt. Ennek a folyamatnak köszönhetően tehát teljes mértékben átalakult Magyarország közszolgálati térképe. 2023-ban pedig a hulladékgazdálkodási koncessziós jogosultság átengedése történt meg, illetve zajlik jelenleg is a folyamat, melynek során a koncessziós rendszer felépítése a jelenlegi közszolgáltatási tevékenység mellett az úgynevezett „for profit” tevékenységeket is magában foglalja. A koncessziós rendszer felé történő elmozdulás jogalkotói indoka az ismertetett hiányosságból fakadóan, hogy a közszolgáltatók olyan jelentős forráshiánnyal küzdenek, ami már az ellátás biztonságát és a körforgásos gazdaságra való áttállást veszélyeztetheti. Másrészt az új rendszer a jövő nemzedékének a jogait védi. A koncesszió alapításával egyidőben az önkormányzatok hulladékgazdálkodásra vonatkozó feladatai és kötelezettségei tovább szűkülnek vagy megszűnnek, valamint várhatóan megszűnnek a közszolgáltatási szerződések is. Feltételezhetően a jövőben a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás körében végzett tevékenységek egy része is a koncesszió hatálya alá fog kerülni, illetve hatósági árszabályozás alá fognak tartozni a koncessziós társaság bevételei körében lévő közszolgáltatási díj, mely jelenleg

---

24 Hegedűs, M.: A versenyképességi problémák Magyarországon 2019-ben. In: Veresné, Somosi M. - Lipták, K. (szerk.): "Mérleg és Kihívások" XI. Nemzetközi Tudományos Konferencia. Miskolc, Miskolci Egyetem Gazdaságtudományi Kar, pp. 130-141. (2019)



rezsicsökkentett díjnak tekinthető, és ezzel egyidőben a hulladékgazdálkodási intézményi résztevékenység ellátásáért járó díj. A jövőben egy megújult hulladékgazdálkodási hatóság kerülhet felállításra. Az Innovációs és Technológiai Minisztériumon belül működő minisztériumi hulladékgazdálkodási hatóság feladata három részből tevődhet majd össze. Ez pedig a körforgásos gazdasággal, a koncessziós rendszerrel kapcsolatos, és az illegális hulladéklerakással összefüggő feladatok, valamint külön szervezeti egységként felállításra kerül az országos és területi hulladékgazdálkodási hatóság a vármegyei kormányhivatalokon belül a feladatok elvégzésére. Az NHKV Zrt. és a MEKH hatáskörei is átrendeződnek. A MEKH feladata kibővül a hulladékgazdálkodási közszolgáltatással összefüggő egyes szerződések jóváhagyásával, valamint egyes díjak megállapításával, valamint a megfelelési vélemény kiadásával, ahogyan az a Magyar Közlöny 2022. évi 211. számában megjelent a hulladékgazdálkodással és környezetvédelmi termékdíjjal összefüggő törvénymódosítások és a MEKH koncessziós díjrendelete olvasatából következtethető.

## 5. Összegzés

Rövid összegzőképpen arra az álláspontra lehet helyezkedni, hogy az önkormányzati társulás formájában megvalósuló hulladékgazdálkodási közszolgáltatások a több mint egy évtizedes működésük során elérték avagy megközelítették a létrehozásuk gazdasági és jogi célját is, ezért indokoltá válhat a rendszer átalakítása egy következő szintre történő fejlesztés érdekében. Ezen végkövetkeztetést arra alapozhatjuk, hogy a korábbi területileg elaprózódott, széttöredezett ellátási rendszer nagyobb egységekbe tudott rendeződni a települési önkormányzatok együttműködésének eredményeként, amely együttműködés a társulások létrehozásában és fenntartásában manifesztálódott. Viszont ez a jelentős eredmény a hulladékgazdálkodási közszolgáltatások folyamatos biztosításának fontossága okán már további fejlesztéseket igényel. Mivel az ellátási láncok javítása csak ezen fejlesztések által tűnik megvalósíthatóknak, amely egyrészt technológiai innovációt, másrészt jelentős infrastrukturális és eszközberuházást igényelnek, amelyekhez a társult önkormányzatok már nem elég tőkeerősek, ezért a jövőbemutató szabályozási lehetőségek a koncessziós joggyakorlás és az erőteljesebb állami, központi jelenlétet vetítik előre. A köztulajdonú közszolgáltatók működésének hatékonysági növeléséhez pedig elengedhetetlen feltétel, kijelenthetjük azt is, hogy annak sine qua nonja a jognak a szabályozás által történő támogatása és ösztönzése.

## Felhasznált irodalom

- AMANZHOLOVA, B.A., *Ovchinnikova, N.N.*: *Going concern in financial statements and accounting policy: forecasting the economic and social impact*. Economic Analysis: Theory and Practice. Vol. 14, Iss. 46, (2015): pp. 44-55
- BERGER, A.: *Staatsseigenschaft gemischtwirtschaftlicher Unternehmen. Eine Untersuchung der staatlichen Qualität unternehmerischer Entscheidungen*. Diss. jur., Schriften zum Öffentlichen Recht, Bd. 1045, Berlin, 2006.
- BOROS, A.: *Compliance Audit Issues of State-owned Business Associations*. in: Pénzügyi Szemle/Public Finance Quarterly 2019 : 4 pp. 542-558. (2019)
- BREDE, H.: *Grundzüge der öffentlichen Betriebswirtschaftslehre. 2. Auflage*. Verlag Oldenbourg, München, 2005.
- CSÁK, CS., *Marinkás, Gy.*: *A KKE országok hulladékgyűjtési szabályozása és azok konformitása az uniós joggal*, Miskolci Jogi Szemle, 14. évfolyam, 1. szám 2. kötet (2019)
- CSÓKE B. (szerk.): *Hulladékgyűjtés*. Veszprém (2011)
- DOMOKOS, L. - VÁRPALOTAI, V. - JAKOVÁC, K. - NÉMETH, E. - MAKKAI, M. - HORVÁTH, M.: *Szempontok az állammenedzsment megújításához. Fókuszban az állami és önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságok irányítása*. Pénzügyi Szemle/Public Finance Quarterly LXI : 2 pp 185-204. (2016)
- HEGEDŰS, M.: *A versenyképességi problémák Magyarországon 2019-ben*. In: Veresné, Somosi M. - Lipták, K. (szerk.): "Mérleg és Kihívások" XI. Nemzetközi Tudományos Konferencia. Miskolc, Miskolci Egyetem Gazdaságtudományi Kar, pp. 130-141. (2019)
- KECSKÉS, A.: *Állami vállalatok és közjogi szervek Írországban*. In: *Szikora, V. (szerk.) Állami vállalatok nemzetközi összehasonlításban*. Budapest, Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, (2019) pp. 145-158.
- KISS, M.: *Hulladékgyűjtés*, Debreceni Egyetem Kiadó, Debrecen (2013)
- KOI, GY.: *Public-Private Partnership: előnyök, hátrányok, alkalmazási lehetőségek. Elméleti megjegyzések a külföldi irodalom figyelembevételével*. Magyar Közigazgatás LVI. évf. (2006) 10. sz. pp. 586-592.
- KRASNOV, V.D., KOZMENKOVA, S.V.: *Going concern principle: The essence and economic conditionality*. in International Accounting. Vol. 20, Iss. 19., (2017) pp. 1147–1162.
- LENTNER, CS.: *A magyar állampénzügyek fejlődéstörténete a dualizmus korától napjainkig–Nyugattól Keletre, Kelettől Nyugatra*. L'Harmattan Kiadó, Budapest, (2019)
- LENTNER, CS.: *East of Europe, West of Asia*, L'Harmattan Publishing, Paris, (2020)
- LENTNER, CS.: *Közpénzügyek és állambáztartás*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati és Tankönyv Kiadó Zrt., (2013)

- MOLNÁR, P.: *A magyarországi önkormányzati tulajdonú közüzemi szolgáltatók működőképességének vizsgálata*. In: Csiszárík-Kocsir, Ágnes; Garai-Fodor, Mónika (szerk.) *Vállalkozásfejlesztés a XXI. században VIII./1. : Integrált vállalkozásfejlesztési megoldások*. Budapest, Óbudai Egyetem, Keleti Károly Gazdasági Kar. pp. 195-204. (2018)
- RÜGEMER, W.: „*Heuschrecken“ im öffentlichen Raum. Public Private Partnership – Anatomie eines globalen Finanzinstruments*. Bielefeld (2012)
- SISA, K. A. - HEGEDŰS, SZ. - MOLNÁR, P.: *Examination of capital structure in the sector of local government owned business organizations: the role of controlling in this sector*. In: Zéman, Z.; Magda, R (szerk.) *Controller Info Studies II*. Budapest, Magyarország : Copy & Consulting Kft., pp. 167-176. (2018)
- STOREY, R. K.: *Revenue Realization, Going Concern and Measurement of Income*. in *The Accounting Review* 34, no. 2: pp. 232-238. (1959)
- SZABÓ, I.: *Önkormányzati feladat-ellátási modellek a megyei jogú városok önkormányzatainál*. *Polgári szemle: gazdasági és társadalmi folyóirat* 8: 1-2 : pp. 193-217. (2012)

Cseh Balázs

Az önkormányzati társulás formájában megvalósuló hulladékgyűjtési közszolgáltatások szabályozási lehetőségei

---

CSEHES ANDRÁS\*

*Vázlat az abortuszok magyarországi szabályozásának történeti alakulásához*

**Absztrakt:** Tanulmányom a magzatelhajtás magyar szabályozásának történeti vázlatát kívánja bemutatni annak kezdeteitől a rendszerváltozás idejéig. Ennek kapcsán a legfontosabb mérföldkövek bemutatásán túl a tendenciák vizsgálatára is hangsúlyt helyeztem ugyanis meggyőződésem, hogy egy adott kérdés mélységeinek vizsgálatához a szabályozás történeti dinamikájával is foglalkoznunk kell, hogy pontosan megismerhessük a jelenkori hiányosságok kialakulásának okait. Az eltérő korok ugyanazon kérdésre adott eltérő válaszainak megismerése akár a jelenkor megismerése és alakítása szempontjából is hasznos lehet.

**Kulcsszavak:** abortusz, alapjogok, méhmagzat, jogfejlődés, jogtörténet

**Abstract:** My study aims to present a historical sketch of the Hungarian regulation of abortion from its beginnings to the time of the regime change. In this context, in addition to the presentation of the most important milestones, I have also emphasized the examination of trends, as I am convinced that in order to examine the depth of a given issue, we must also deal with the historical dynamics of regulation, so that we can gain a precise understanding of the reasons for the development of current shortcomings. Knowing the different responses of different eras to the same question can even be useful for understanding and shaping the present.

**Keywords:** abortion, fundamental rights, foetus, legal development, legal history

**DOI:** <https://doi.org/10.46942/SIDM.2023.2.109-128>

## 1. Bevezetés

*„Ha teherbe estél s elhajtod magzatod, / Megölöd, vagy mással azt régrehajtatod: / Házasságon kívül: két év börtönt kaphatsz; / Házasságon belül: még egyet rácsaphatsz; / S a ki elkövette nő kívánatára, / Ráméretik ezért ugyanezen skála; / Ha nyeremény-vágyból indul cselekménye: / Öt év börtön lehet a következménye. / Ki méhmagzatot hajt, s nő be nem egyezett: / Büntetés fegyházbá öt évre vezet; / Ha pedig a terhes nő belé is hál: / Tíz évre fogad be a fegyháznak jala.”<sup>2</sup>*

---

\* Csehes András: II. évfolyamos PhD hallgató, Nemzeti Közzolgálati Egyetem Közigazgatás-tudományi Doktori Iskola. Orcid szám: 0000-0003-0283-487X, Témavezetők: Dr. Deli Gergely, Egyetemi tanár – Nemzeti Közzolgálati Egyetem és Dr. Orbán Endre, Egyetemi adjunktus – Nemzeti Közzolgálati Egyetem.

<sup>2</sup> DOKTOR D.: *A Magyar Büntető Törvénykönyv a Büntettekéről és Vésésegeről*. Budapest: Eggenberger-féle könyvkereskedés, 1884. 41-42.

Ezen sorokkal foglalta össze Doktor Deodatus a Csemegei-kódex, vagyis az 1878. évi V. törvénycikk azon rendelkezéseit, melyek a magzatelhajtás kérdésköréhez kapcsolódnak. Az első magyar büntető törvénykönyv vonatkozó szakaszai az ember élete elleni büntettek és vétségek között kerültek rögzítésre és híven tükrözik azon több száz éves történelmi fejlődés eredményét, melyet a magyar jog az abortusz szabályozásának kapcsán mindaddig végig járt. Ezen fejlődésnek számos állomása ismert, azonban véleményem szerint az ezzel kapcsolatos vizsgálódások fókuszában mindvégig a XX. századi fejlemények leírása és elemzése volt a meghatározó. Ezen tendencia olyannyira általánosnak mondható, hogy számos tanulmány egészen egyszerűen a Csemegei-kódex bemutatásával kezdi a magyar abortuszszabályozás történetének áttekintését.

Tanulmányomban a magzatelhajtás magyar szabályozásának történeti vázlatát szeretném bemutatni annak kezdeteitől a rendszerváltozás idejéig, ugyanis szilárd meggyőződésem, hogy egy-egy adott kérdés megértéséhez és mélységeinek vizsgálatához a szabályozás történeti dinamikáját is fel kell fednünk, hogy ezen keresztül folyamatukban is láthassuk a fejlődés tendenciáit és a rendszerben rejlő hiányosságok kialakulásának okait. Munkám a büntetőjog aspektusából kívánja áttekinteni a kérdést, melynek oka egészen egyszerű: a legrégebbi témába vágó normák mind ebből a szempontból tárgyalják a magzatelhajtás kérdéskörét. Természetesnek vehető azonban, hogy majd ezer esztendő jogszabályainak elemzése a munka szűk terjedelmi keretei között nem lehet igazán részletes, így csakis a legfontosabb mérföldkövek felvillantására és azok rövid bemutatására vállalkozhatom.

Kutatásomnak fontos részét képezi, hogy az abortuszok magyarországi szabályozásának legfontosabb mérföldkövein túlmenően bemutassa az ezen jelenséghez való hozzáállás dinamikájának változását. Ezen belül ugyanis számos olyan kérdés merülhet fel, amelyekre az eltérő korok eltérő válaszokat adtak. Ilyen kérdésnek tekinthető például, hogy mit tartunk az emberi élet kezdetének, hogyan alakult a méhmagzat jogalanyiséga vagy az elmúlt évszázadok során mit tekintettek magzatelhajtásnak és mit gyermekgyilkosságnak?

Fontosnak tartom megemlíteni, hogy tanulmányom mindenekelőtt történeti forrásokra támaszkodva kívánja áttekinteni és elemezni a felvetett problémákat, melyeket a témát feldolgozó szakirodalom feldolgozásával igyekeztem kiegészíteni. Mindemelett ki szeretném emelni, hogy ugyan az eltérő korok bemutatása kapcsán eltérő mennyiségű forrás és szakirodalom áll rendelkezésünkre, igyekeztem az egyes fejezeteket egységes terjedelemben elkészíteni, mely néhol részletesebb, máshol vázlatosabb feldolgozást tett lehetővé. Erre véleményem szerint a munka fő célkitűzéseinek teljesítése miatt volt szükség, ugyanis ahogy már említettem, nem egy átfogó történelmi elemzés, hanem egy arányos és áttekinthető vázlat elkészítésére törekedtem.

Úgy gondolom, hogy az abortusz kérdéskörének vizsgálata egy olyan meglehetősen összetett, soktényezős kérdés, melyet a különböző korokban folyamatosan igyekeztek újra értelmezni, mely alól jelenkorunk sem lehet kivétel. Éppen ezért, amikor az abortusz magyarországi szabályozását vizsgáljuk mindig tekintettel kell lennünk a történeti dimenziókra is, hiszen az ezzel kapcsolatos kérdések ma is aktuálisak, megoldásuk pedig sokkal egyszerűbb lehet a múlt érényeinek és hiányosságainak figyelembevételével.

## 2. A magzatelhajtás szabályozása a középkori Magyarországon

Európa történetében már az ókortól kezdve a legjelentősebb gondolkodók és filozófusok foglalkoztak az abortusz és a fogamzásgátlás kérdéskörével, azonban az abortuszok tilalmának kifejezetten a magzat életének érdekében való alkalmazása csak a kereszténységgel együtt vált elterjedté.<sup>3</sup> Feltehetőleg ebbe a sorba tartozik Magyarország is, ahol az első ismert témával kapcsolatos jogszabályunk Könyves Kálmán (1095-1116) országlásának idejéből származik.<sup>4</sup> Kálmán Király Dekrétomainak Első könyve 58. Fejezet a magzatokat veszítő asszonyokról a következő rendelkezést hozza: „*A magzatjokat veszítő asszonyok a főesperes előtt vezékeljenek.*”<sup>5</sup>

Ugyan ezen rendelkezés általánosságban beszél a magzatvesztésről és a szövegen túlmenően semmiféle további forrás nem áll rendelkezésünkre ebből a korszakból, Jobbágyi Gábor szerint egyértelműen vonatkoztatható a magzatelhajtásra is, melynek kapcsán már a pusztá szabályozás létéből adódóan is két rendkívül fontos dologra hívja fel a figyelmet. Egyrészt ugyanis kijelenthető, hogy az abortuszról már ekkor is egy állami norma fogalmazza meg, hogy egy elítélendő, nem kívánatos cselekmény. Másrészt azonban ki kell emelnünk, hogy a szankcionálás nem az állam büntetőjogi eszköztára segítségével ment végbe, hanem egyházi jogszolgáltatás segítségével.<sup>6</sup>

Véleményem szerint amennyiben elfogadjuk, hogy a szöveg valóban a magzatelhajtásról is nyilatkozik egy harmadik szempontot is figyelembe kell vennünk Könyves Kálmán törvénye kapcsán, ugyanis a jogfejlődés ezen korai szakaszában az állam törvényei minden esetben olyan meglévő jelenségekre irányultak, melyek társadalmi súlyából következően szükségesnek mutatkozott azok állam általi szabályozása is. Éppen ezért ki kell emelnünk, hogy a korszak magzatelhajtással foglalkozó tiltó rendelkezésének meglétéből arra is következtethetünk, hogy az egy olyan elterjedt vagy legalábbis hangsúlyosnak tűnő

<sup>3</sup> KOVÁCS J.: *A modern orvosi etika alapjai*. Budapest: Medicina, 2006, 300.

<sup>4</sup> ANGYAL P.: *Az ember élete elleni bűncselekmények és a párviadal*. Budapest: Athenaeum, 1928, 70.

<sup>5</sup> Kálmán Király Dekrétomainak Első Könyve 58. Fejezet a magzatjokat veszítő asszonyokról

<sup>6</sup> JOBBÁGYI G.: *A méhmagzat életjoga*. Budapest: Szent István Társulat, 1997, 116-117.

társadalmi probléma lehetett, melynek orvoslását - vagy legalábbis az erről szóló nyilatkozást - elengedhetetlennek tartotta a magyar uralkodó.

A következő magzatelhajtással kapcsolatos forrásunk, mintegy másfél évszázaddal későbből, 1279-ből származik, IV. (Kun) László király (uralkodott: 1272-1290) idejéből, mely Kálmán törvényének időtállóságára hívja fel a figyelmet. A szankciók azonban meglehetősen szigorodást mutatnak, ugyanis amíg Kálmán csak egységesen a főesperes előtti vezeklést írta elő, addig a pápai nuncius, Fülöp vezetésével lezajlott budai zsinat már kiátkozta azon nőket, akik magzatukat mesterséges abortusz segítségével hajtották el.<sup>7</sup>

Megjegyzendő azonban, hogy míg Kálmán törvénye egységesen minden magzatát vesztő asszonyról rendelkezik, addig a budai zsinat előírása kifejezetten a mesterséges abortuszt végrehajtó nőket szankcionálja. Jobbágyi Gábor ennek kapcsán jegyzi meg, hogy a zsinat rendelkezésére valószínűleg a kálmáni törvény végrehajtásaként tekinthetünk, melyről el kell mondanunk, hogy a legsúlyosabb egyházi büntetést helyezte kilátásba, ami az említett asszonyok teljes emberitársadalmi keretek közötti kirekesztésével volt egyenlő.<sup>8</sup> Ugyanakkor az is látható, hogy a két fent említett rendelkezés súlya közé még a korszak viszonyai között sem tehetünk egyenlőségjelet, hiszen míg az előbbi Kálmán dekrétomainak része, addig az utóbbi kifejezetten egy egyházi zsinat döntése, mely esemény kapcsán megjegyzendő, hogy annak összehívása és számos rendelkezése is kifejezetten ellentétes volt IV. László akaratával.<sup>9</sup>

Az ezt követő évszázadokból ugyan nem állnak rendelkezésünkre további források, azonban joggal feltételezhetjük, hogy a magzatelhajtás megítélése az előbb említett rendelkezések és a kánonjog útmutatása alapján alakult. Ahogy már említettem a kereszténység gondolatrendszere benne a kánonjoggal kifejezetten a magzat életének védelme érdekében tilalmazza az abortuszt, a méhmagzatot ugyanis önálló jogtárgynak, az átlakeltesült magzat<sup>10</sup> elhajtását pedig emberölésnek nyilvánítja.<sup>11</sup>

### 3. A Tripartitum és a magzatok

Nemes Magyarország Szokásjogának Hármaskönyve, ismertebb nevén a Tripartitum, mely a teljes középkori magyar jog összefoglalásának igényével íródott és évszázadokig meghatározta hazánk életét és jogát, szintén a méhmagzat teljes jogalanyisága mellett foglalt állást, melynek kapcsán a következő megállapítások

---

<sup>7</sup> MAGYARY-KOSSA Gy.: *Magyar orvosi emlékek. Értekezések a magyar orvostörténelem köréből* 3. Budapest: Magyar Orvosi Könyvkiadó Társulat, 1931, 42.

<sup>8</sup> JOBBÁGYI G.: i. m. 1997, 117.

<sup>9</sup> DÜMMERTH D.: *Az Árpádok nyomában*. Budapest: Panoráma, 1987, 509.

<sup>10</sup> Az átlakeltesülés tanának fogalmáról és változásairól lásd: KOVÁCS J.: i. m. 300-302.

<sup>11</sup> FINKEY F.: *A magyar büntetőjog tankönyve*. Budapest: Grill Károly Könyvkiadóvállalata, 1914, 594.



olvashatóak a szövegben: „Mindazáltal tudnunk kell, hogy az asszonyok és nők ellen is abban az esetben, ha közülök valamelyik a férjét vagy szülőjét avagy saját magzatait gonoszul megüli vagy megöli (mivelhogy ez hűtlenség vétkének számába esik) épen mint a férfiak ellen, főbenjáró ítéletet kell hozni és kimondani.”<sup>12</sup>

Werbőczy István munkája tehát rendkívül érzékeny a családon belül történt gyilkosságok kérdését illetően, hiszen kimondja, hogy ezen esetekben a férfiakhoz hasonlóan a nők is hűtlenséget követnek el, mely rendkívül súlyos következményekkel járt. Ahogy a Hármaskönyv fogalmaz: „hűtlenség vétke által a hűtlen ember mind fejét, mind örökségét: azaz minden fekvő jószágát és birtokjogait örökre elveszíti és [...] fiaira vagy nemzetségi atyafiaira soha többé vissza nem tér.”<sup>13</sup>

Természetesen az előzőekben idézett magzat szó Werbőczy szóhasználata szerint nem csak kifejezetten a méhmagzatokra vonatkoztatható, azonban látnunk kell, hogy a Tripartitum rendelkezése egyértelműen ezekre is kiterjed, amit a következő szövegrészlet erősít meg: „Itt tudnunk kell, hogy a fiak közül némelyeket fogamzottaknak, másokat megszületteknek, másokat meg utószülötteknek nevezünk. Fogamzottaknak hívjuk a férj és feleség törvényes elhalásából az anya méhében nemzeteket, a kik azonban még meg nem születtek. Ezeknek természetük miattához képest a fogamzás idejétől, - a mit a szülés mutat ki - a megszületett és élő fiakkal egyenlő joguk van. [...] És ezek valamennyien úgy a fogamzottak, mint a megszülettek és utószülöttek, de csakis (a mint mondtam) a törvényesen származottak, az apai jogokban mindenkor egyaránt örökölnek.”<sup>14</sup>

Véleményen szerint tehát ezen szövegrészletek alapján egyértelműen megállapítható, hogy a Tripartitum, mely nem csak saját korának, hanem a magyar jogfejlődés több évszázadának is meghatározó, korszakokon átívelő műve magától értetődőnek veszi, hogy fogantatásától kezdve a méhmagzat is élő ember, akinek elpusztítása ugyanolyan bűn, mint a már megszületett gyermekeké. Ennek megfelelően azon rendelkezésébe, mely rendkívül szigorúan rendeli büntetni a magzatok megölését, minden bizonnyal a magzatelhajtás cselekménye is beletartozott, lévén a szöveg határozottan kimondja, hogy a meg nem születettek jogait tekintve teljesen egyenlők a már megszületett és élő társaikkal.

Jobbágyi Gábor szintén vizsgálta a Hármaskönyv ezen legutóbbi rendelkezését és négy nagyon fontos megállapítást tesz a magyar jog álláspontját leghívebben tükröző dokumentum rendelkezéseiből:

- A Tripartitum kimondja, hogy a méhmagzat egy létező személy, melynek jogai vannak.

---

<sup>12</sup> Tripartitum, második rész 43. czim: A főbenjáró ítélet miben különbözik a fejróltság ítéletétől?

<sup>13</sup> Tripartitum, első rész 16. czim: Hogy a hűtlenség vétke és a főbenjáró ítélet kétféleképpen különbözik egymástól.

<sup>14</sup> Tripartitum, második rész 62. czim: Miképpen örökölnek az apának elitélése előtt és után született fiai az apai fekvő jószágokban?

- Bár Werbőczy három kategóriát különböztet meg a „fiak” megnevezése kapcsán, de ez jogi szempontból semmiféle gyakorlati hátrányt nem von maga után, a méhmagzat öröklési joga egyenlő a megszületettekével.
- Ugyan a Tripartitum fiakról és törvényesen származottakról beszél, rendelkezéseiből mégsem olvasható ki, hogy bármikor lehetőség lenne a méhmagzat elpusztítására.
- A Tripartitum nem csak ezen részletekben, hanem teljes szövegében sem beszél a terhesség megszakításának lehetőségéről, melynek alapján levonható az a következtetés, hogy a magyar jog szerint soha nem volt lehetőség legális módon a magzatok elhajtására.<sup>15</sup>

#### 4. Magzatelhajtás a kora-újkorban

Ahogy már említettük, a Hármaskönyv nem tesz különbséget a már megszületett gyermekek és a méhmagzatok jogai között, így ez utóbbiak elpusztítása is rendkívül súlyos bűncselekménynek számított, amit források egész sorával támaszthatunk alá. A szepesi városok gyakorlatáról például számos adattal rendelkezünk a XVI. századból, mely alapján kijelenthetjük, hogy mind a magzatelhajtást, mind a gyermekgyilkosságot rendkívül kegyetlen módon büntették, igaz különbséget tettek e két kategória között. Megjegyzendő azonban, hogy a fogantatást követő 40 nappal a magzatot már életrevalónak tekintették, akinek elhajtása már a gyermekgyilkosság kategóriájához tartozott.<sup>16</sup>

A magzatelhajtás tényállása tehát a magzat fogantatástól számított 40 napos koráig volt megállapítható. Büntetése a város területéről való örökletes száműzés és a nő nyilvános megvesszőzése volt. Forrásaink tanúsága szerint a magzatelhajtásnál segédkező büntetése megegyezik a magzatát elhajtó nőével, azonban, ha az esemény következtében az anya is elhalálozott, akkor csak a halálbüntetés jöhetett számításba.<sup>17</sup>

A gyermekgyilkosság tényállása a magzat fogantatásától számított 40 napos korától volt megállapítható, innen tartották ugyanis életrevalónak. Meg kell említenünk azonban, hogy gyermekgyilkosnak minősítették azon személyeket is, akik különböző praktikák segítségével meddővé, vagyis életrevaló gyermek szülésére alkalmatlanná tették a nőket. Ennek büntetése már jóval szigorúbb volt, mint a magzatelhajtásé, ugyanis a gyermekgyilkosságra a legkülönbözőbb kínos halálnemeket írták elő, mint például elevenen eltemetés, tűzhalál vagy vízbe fojtás.<sup>18</sup>

---

<sup>15</sup> JOBBÁGYI G.: *Az élet joga*. Budapest: Szent István Társulat, 2004, 120.

<sup>16</sup> MAGYARY-KOSSA Gy.: i. m. 210.

<sup>17</sup> MAGYARY-KOSSA Gy.: i. m. 215.

<sup>18</sup> MAGYARY-KOSSA Gy.: i. m. 215.

A legelterjedtebb büntetés azonban még ezeknél is sokkal kegyetlenebb volt, melyről Magyary-Kossa Gyula a következő leírást adja: „*A székesi városokban a legelterjedtebb büntetés az volt, hogy a tettest élve félig beásták és aztán szívét nyárrsal átszúrták. Székesváralján 1581-ben egy Krisztina nevű asszony egy parasztlással törvénytelen gyermeket szült s szegyenében élve eltemette. A vallatásnál beismeri, hogy ez már a második gyermekgyilkossága volt. A grófi szék Poprádon elevenen beásatta és nyárrsal kereszttül szúratta.*”<sup>19</sup>

A XVI. századi forrásokban vizsgálva a méhmagzat életjogát különösen érdekes lehet számunkra Borsod megye ítéлőszékének ítélete, mely 1592-ben halálos büntetést halasztott el terhesség miatt: „*hogj az mely ember mas hasas ember agjaban fekenyk, megh ferteztetj az az ü Jambor Vranak Agjat, mely dologertt megh kellien halnj. Azert ezs ez Asszonj alatt mast az w Agjaban, hasas ember lewen, bochjattwan megh erdemly az halaltt. [...] Miert hogj penigh az Asszonj allat hasas, megh kel warni, hogj az Gjermeket el hozza [...]*”<sup>20</sup>

Az eset körülményeiről annyit kell elmondanunk, hogy egy házasságtörő asszony ügyéről van szó, aki mivel cselekedetével megfertőzte a férje agyát, a kor törvényeinek megfelelően halállal lenne büntetendő. Azonban mivel a nő terhes volt – hozzá kell tennünk, hogy az iratokból nem derül ki az apa személye –, így az ítéлőszék kimondta, hogy terhessége alatt nem lehet kivégeztetni, melynek oka nyilvánvaló módon a magzat életének védelme lehetett.

1711-ben Ung vármegye statútuma komoly rendelkezéseket hoz a mesterséges abortuszok visszaszorítása érdekében. Kimondja ugyanis, hogy a terhességet és a szülést tilos elútkolni és amikor a szülés folyamata elindul egy hozzáértő asszonyt vagy bábát kell hívni a nőhöz, aminek elmaradása esetén a statútum fejesztés kiszabását rendeli alkalmazni.<sup>21</sup>

## 5. Út az 1878. évi V. törvénycikkig - büntetőtörvény javaslatok és rendelkezéseik

Az 1792. évi büntetőtörvény javaslat, mely Finkey Ferenc szerint törvénné válása esetén az 1791-ben elfogadott francia büntető törvénykönyvnek a Code Pénalnak is méltó kortársa lett volna számos ponton, így témánkban is a magyar jog évszázados hagyományaira építkezett.<sup>22</sup> Készítői Szentiványi Ferenc, Szirmay Antal és Reviczky József ugyanis deklaráltan a régi magyar törvényekre és szokásokra alapoztak törvényjavaslatuk elkészítése során. Ennek megfelelően a polgárok élete és teste elleni bűncselekmények (*Delicta Vitae Civium, Corporisque incolumitati noxia*) sorában helyezik el az abortusz tényállását, melyet elkülönítenek a csecsemőgyilkosság

<sup>19</sup> MAGYARY-KOSSA Gy.: i. m. 210.

<sup>20</sup> MAGYARY-KOSSA Gy.: i. m. 259.

<sup>21</sup> MAGYARY-KOSSA Gy.: i. m. 283.

<sup>22</sup> FINKEY F.: *Az 1792. évi büntetőtörvényjavaslat 150. évfordulója*. Debrecen: Stúdium, 1942, 24.

kategóriájától, hiszen olvasatukban ez utóbbi a már megszületett gyermekek megölésére vonatkozik.<sup>23</sup> Megjegyzendő, hogy nők fogantatási képességének csökkenését okozó meddőség előidézését viszont az abortusz tényállásához sorolták, mintegy logikai folytatásaként a magyar joggyakorlat évszázados hagyományainak.<sup>24</sup> Az abortuszok kapcsán kiszabható büntetések rendszere azonban már teljesen megváltozott és viszonylag széles skálán egy naptól három évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő a törvénytervezet alapján, ami a gondatlanság és szándékosság három-három tervezet által ismert fokába való besorolás függvényében alakult.<sup>25</sup> Ennek megfelelően a gondatlanság első kategóriájának büntetése 1 naptól 3 hónapig, a második kategória 1 hónaptól 3 hónapig, a harmadik kategória 3 hónaptól 6 hónapig, míg a szándékosság első kategóriája 6 hónaptól 1 évig, második kategóriája 1 évtől 2 évig, míg harmadik kategóriája 2 évtől 3 évig terjedhetett.<sup>26</sup>

Az 1843. évi büntetőtörvény javaslat külön fejezetben foglalkozik a magzatelhajtás -saját szóhasználatában idéetlen szülés- eszközléséről, melynek kapcsán a következő rendelkezéseket tartalmazza: „*A mely terhes személy tudva és rossz czélzattal, oly szereket használt, melyek időelőtti szülést okoznak, vagy az időelőtti szülést más külső módokkal eszközölte, ha csakugyan idéetlen s életre nem való vagy éppen holt gyermeket szült, büntetetni fog, s büntetése három évi rabságig. Ha pedig a fentebbi büntetett házasságban teherbe ejtett asszony követi el, büntetése négy évi rabságig terjedhet.*”<sup>27</sup>

Az 1792. évi büntetőtörvény javaslatához mérten tehát az 1843. évi tervezet szigorúbb szankciókat tartalmaz, ráadásul érdekes különbséget tesz a házasságon kívül és a házasságban elkövetett magzatelhajtások között, ez utóbbiakat ugyanis még szigorúbban rendeli büntetni. További rendelkezéseit vizsgálva megállapítható, hogy a magzatelhajtásnál segédkezők vagy arra felbujtók szintén az előbb említett büntetésre számíthatnak. Az ezt követő szakaszok tartalmazzák az anya beleegyezése nélkül történt magzatelhajtásról szóló rendelkezéseket, melyek büntetése minden esetben több évre kiterjedő rabság lehet. Ezek értelmében a magzatelhajtás kísérlete is büntetendő, mely esetben a tervezet legfeljebb 2 évet ír elő, ha azonban a magzatelhajtás sikeresen végbemegy, büntetése akár 5 évig is terjedhet, ha pedig ennek következtében az anya is elhalálozik, a tettes a szándékos emberölés kategóriájába sorolandó, melynek büntetése legfeljebb 12 évi rabság.<sup>28</sup>

Ugyan látható, hogy a magyar jog több évszázados magzatelhajtással kapcsolatos hagyományai tovább éltek az 1843. évi büntetőtörvény javaslatban is, mégis ez az

---

<sup>23</sup> 1792. évi büntetőtörvény javaslat XXI. és XXII. cikkek.

<sup>24</sup> 1792. évi büntetőtörvény javaslat XXII. cikk.

<sup>25</sup> A gondatlanság és a szándékosság tervezet által ismert fokozatai kapcsán lásd: 1792. évi büntetőtörvény javaslat Principia.

<sup>26</sup> 1792. évi büntetőtörvény javaslat XXII. cikk.

<sup>27</sup> 1843. évi büntetőtörvény javaslat 139. §.

<sup>28</sup> 1843. évi büntetőtörvény javaslat IX. és X. fejezet.

első olyan dokumentum, mely áttöri a magzatelhajtások abszolút tilalmát. A gyilkosságról, a szándékos emberölésről, a vétkes vigyázatlanságból elkövetett emberölésről, és a gyermekölésről szóló IX. fejezetének utolsó szakasza ugyanis kivételt biztosít az általános tilalom alól, a következő esetre: „*Midőn valaki mint orvos, sebész vagy szülész, az orvosi szabályok által meghatározott körülmények között valamely gyermeket azért, hogy az anyának veszélyben forgó életét megmenthesse, az anya méhében megöl.*”<sup>29</sup>

## 6. A Csemegi-kódex és a jogtudomány álláspontja

Magyarország első büntető törvénykönyve a Csemegi-kódex, vagyis az 1878. évi V. törvénycikk XVIII. fejezetében az ember élete elleni bűntettek és vétségek között tárgyalja a magzatelhajtás kérdését. „285. § *A teherben levő nő, a ki méhmagzatát szándékosan elhajtja, megöli, vagy azt más által eszközölteti, ha házasságon kívül esett teherbe: két évig terjedhető börtönnel, ellenkező esetben pedig három évig terjedhető börtönnel büntetendő. Ugyanazon büntetés éri azt, a ki a bűntettet, a teherben levő nő beleegyezésével követi el, ha pedig azt nyерeménységéből tette: öt évig terjedhető börtönnel büntetendő.* 286. § *A ki a teherben levő nő méhmagzatát annak beleegyezése nélkül szándékosan elhajtja, vagy megöli: öt évig terjedhető fegyházzal büntetendő. Ha pedig ez által a teherben levő nő halálát okozta: tíz évtől tizenöt évig terjedhető fegyházzal büntetendő.*”<sup>30</sup>

E rendelkezések vonatkozásában megjegyzendőnek tartom, hogy azok szinte teljesen megegyeznek az 1843. évi büntetőtörvény javaslatban megfogalmazottakkal. Ugyanakkor azt is ki kell emelnünk, hogy a Csemegi-kódex nem tartalmaz olyan kitételt, mint az 1843. évi javaslat már említett IX. fejezete, mely helyzet rendezése mind a jogtudomány, mind pedig az orvostársadalom egyre sürgetőbb nyilatkozatai ellenére is csak évtizedekkel később valósult meg. Jóllehet Angyal Pál a büntető törvénykönyvek végszükségi szakaszai -így a magyar Btk. 80. szakasza - kapcsán kijelenti, hogy többé-kevésbe biztosíthatják az orvosok mentességét arra az esetre, mikor az anyák életére nézve veszélyt jelentene magzatuk kihordása, de ő is megjegyzi, hogy a végszükség értelmezésének nehézségei miatt számos törvényhozási munkát külön szakaszban foglalkozik ezzel a kérdéssel.<sup>31</sup>

Mivel a magyar jogszabályok mögött a korszakban már rendkívül komoly tudományos háttér állt, így fontosnak tartom a magzatelhajtás megítélése szempontjából azon vélemények némelyikének ismertetését, melyeket a hazai jogtudomány prominens képviselői fogalmaztak meg a Csemegi-kódex rendelkezései kapcsán. Finkey Ferenc a következő megállapításokat teszi: „A

<sup>29</sup> 1843. évi büntetőtörvény javaslat 138. §.

<sup>30</sup> 1878. évi V. törvénycikk a magyar büntetőtörvénykönyv a bűntettekről és vétségekről 285. és 286. §.

<sup>31</sup> ANGYAL P.: i. m. 72.

*cselekmény jogi tárgya a méhmagzatnak az élethez való joga, elkövetési tárgya az élő méhmagzat.*<sup>32</sup>

Jóllehet ezen idézet alapján egyértelműen kirajzolódik a szerző gondolatmenete, miszerint a magzatot fogantatásától kezdve élőnek tartja, ugyanakkor az emberölési cselekmények kapcsán a következő megállapításokat teszi: „Minden emberölési cselekmény csak élő ember ellen követhető el. Az emberölés jogi tárgya tehát mindig az élethez való jog, elkövetési tárgya pedig élő emberi lény. Hullán, méhmagzaton, halvaszületett gyermekeken sem emberölés, sem annak kísérlete el nem követhető.”<sup>33</sup>

Ezen idézet alapján azonban már elbizonytalanodhatunk, hiszen, ha minden emberölési cselekmény csak élő ember ellen követhető el, ugyanakkor például hullán és méhmagzaton nem, az magával vonja azon megállapítást is, miszerint a méhmagzat mégsem élő ember. A kérdés tisztázásához szükséges választ azonban rendelkezésünkre bocsátja az író, könyvében ugyanis két részre bontva tárgyalja az ember élete elleni bűntetteket, s vétségeket. Ennek megfelelően sajátképpen ílési tényálladékokról és nem sajátképpen ílési tényálladékokról beszél. Ez utóbbiak sorába tartozik a magzatelhajtás is, melynek kapcsán a vádlott „egy még meg nem született lény életét támadja meg.”<sup>34</sup> Ebből is érzékelhető, hogy az évszázados jogfejlődés következtében egyre inkább a születés időpontja vált hangsúlyossá, amit azon kijelentéssel is alátámaszthatunk, hogy a méhmagzat életképessége mindig bizonytalan, ami a feltételes jogképesség melletti állásfoglalásként érzékelhető, tudniillik, hogy a jogképesség az embert fogantatásának időpontjától illeti meg, de csak azon kitételrel, hogy élve születik.<sup>35</sup>

Angyal Pál, aki szintén behatóan foglalkozott a magzatelhajtás kérdéskörével a következő megállapításokat teszi: „A büntetőjog védi nemcsak a létező, hanem leendő életet is s ennek következtében bünteti a magzatelhajtást, mely alatt általában a magzatnak megölése értendő és pedig vagy úgy, hogy az az anyaméhben elpusztítatik, vagy úgy, hogy annak idő előtti kiválását s ezáltal elhalását idézi elő a tettes.”<sup>36</sup>

Angyal tehát két kategóriáról beszél, ugyanis megkülönbözteti egymástól az elhajtást és a megölést. Elhajtásnak azt tekinti mikor a magzatot anyaméhéből való idő előtti eltávolításával semmisítik meg, míg ölésről akkor beszél, amikor az anyaméhben belül pusztítják el a magzatot.<sup>37</sup>

Érzékelhető tehát, hogy Finkey és Angyal is komoly szerepet tulajdonítanak az élve születés kérdésének, jóllehet határozottan kiállnak a magzat életjoga mellett is. Angyal például markánsan reagál azon korabeli kritikákra is, melyek különböző indikációk alapján lehetővé tennék a legális abortuszt, ugyanis véleményük szerint

---

<sup>32</sup> FINKEY F.: i. m. 1914, 594.

<sup>33</sup> FINKEY F.: i. m. 1914, 577.

<sup>34</sup> FINKEY F.: i. m. 1914, 576.

<sup>35</sup> FINKEY F.: i. m. 1914, 594.

<sup>36</sup> ANGYAL P.: i. m. 69.

<sup>37</sup> ANGYAL P.: i. m. 77.

bizonyos esetekben a magzatelhajtás büntetése kártékony és a gyakorlatban csak kuruzslók kezére juttatja a nőt, mivel az ebben az esetben nem férhet hozzá a megfelelő és biztonságos orvosi ellátáshoz. Véleménye szerint a magzatelhajtás semmiképp nem szabad törölni a bűncselekmények sorából, ugyanakkor az orvosilag indikált esetekben megengedhetőnek tartja a végszükségi szakasz tágítását.<sup>38</sup>

## 7. Jogszabályi ellentmondások és gyakorlat a II. világháború koráig

Ahogy az előzőek során már kirajzolódhatott előttünk a magyar jog, így a Csemegi-kódex is a magzatelhajtás abszolút tilalmának elvét vallja, a gyakorlatban azonban időnként szükségszerűen felvetődtek esetek, melyek során az anya élete csak méhmagzatának elvesztése árán volt megmenthető. Erre utal az 1843. évi büntetőtörvény javaslat már említett kitétele, de ennek mentén tartja egyedül elfogadhatónak a magzatelhajtást Angyal Pál is, aki szerint a Csemegi-kódex végszükségi szakaszának kitégítése és az orvosilag indikált esetek ez alá rendelése jelentheti a probléma megoldását.<sup>39</sup>

Ki kell azonban emelnünk egy másik szempontot is, ami rendkívüli módon meghatározta a korszak gyakorlatát ebben a kérdéskörben. A közegészségügy rendezéséről szóló 1876. évi XIV. törvénycikk 47. szakasza ugyanis a következőket tartalmazza: „*A gyakorlatra jogosított orvos a gyógy mód alkalmazásában nem korlátozható, működésére nézve azonban az állam ellenőrködése alatt áll, és az általa elkövetett műhibákért felelős.*”<sup>40</sup>

A közegészségügyi törvény szövege tehát alátámasztani látszik az Angyal Pál által is elfogadhatónak tartott orvosi indikációt, ugyanis semmiféle módon nem korlátozza az orvosokat munkájuk ellátásában, sőt teljes szabadságot ad a kezükbe. Ez a helyzet azonban komoly vitákat generált az orvostársadalmon belül, ugyanis jogi szempontból áthidalhatatlannak tűnt a Btk. rendelkezése, mely minden magzatelhajtást bűncselekménynek minősített és a közegészségügyi törvény által biztosított szabadság, mely azonban fenntartotta az állami ellenőrzést és az orvos felelősségét.

Ugyan az esetek kezelésére természetes módon kialakult egy gyakorlat, az orvostársadalom mégis komolyan foglalkozott a kérdéssel, aminek keretében számos előadás és kongresszus került megrendezésre, amelyek célja a téma megvitatása volt. Ezek közül is kiemelkedik a Magyar Országos Orvosszövetség 1928. szeptember 8-ai kongresszusa, ahol mind a legális orvosi terhességmegszakítás

---

<sup>38</sup> ANGYAL P.: i. m. 74.

<sup>39</sup> ANGYAL P.: i. m. 74.

<sup>40</sup> 1876. évi XIV. törvénycikk a közegészségügy rendezéséről 47. §.

elvei, mind az ennek kapcsán kötelező orvosi gyakorlat tisztázásra került.<sup>41</sup> Ennek alapján kizárólag az anya életét veszélyeztető indokból végezhető el a terhességmegszakítás, melyet azonban egy háromfős orvosi tanácsnak is egybehangzó módon támogatnia kell.<sup>42</sup>

1932-ben került sor az Orvosegyesület Gynaekologiai Szakosztályának több ülésére is, melyek szintén ezen témakört tárgyalták. Schulz Ágost előadásában a Btk. és a közegészségügyi törvény közötti áthidalhatatlannak vélt ellentét megfogalmazásán túl arra hívta fel a figyelmet, hogy a hatályos szabályozás nem biztosította az orvosok számára a jogbiztonság érzését, valamint hibaként róta fel, hogy nem különböztetett meg jogos és jogtalan terhességmegszakítást. Véleménye szerint a probléma orvoslása csak hiányos jogrendszerünk kiegészítésével lenne elérhető, ugyanis szükséges lenne annak kijelentése, hogy az orvos nem büntethető amennyiben a terhes nő életét fenyegető és másként el nem hárítható veszedelem elhárítása miatt szakítja meg a terhességet.<sup>43</sup>

Természetesen azonban ezen nézetnek is voltak kritikussai. Kenyeres Balázs hozzászólásában például kifejtette, hogy a bírói gyakorlat a végszükség gondolatával egységben már kialakította a megfelelő gyakorlatot, mely megfelelően működik, így nem szükséges a kérdés megoldása érdekében a törvények kiegészítése.<sup>44</sup>

A helyzetet végül a Kúria 118/1933. számú döntvénye rendezte, mely kimondja: „*Nincs kriminalitás abban, ha az orvos saját lelkiismerete szerint s a fél beleegyezése mellett végrehajt egy műtétet, melyet — legyen az bár a terhesség megszakítására irányuló is — a beteg illetőleg a terhes nő életének vagy egészségének veszélye okából komolyan, vagyis tudományos meggyőződése szerint szükségesnek tart. A hivatásnak szabályszerű gyakorlása közben nagyobb veszély vagy jogsérelem elhárítása céljából elkövetett ily cselekmény miatt a bűnösség megállapítása az általános jogérzetbe ütköznék.*”<sup>45</sup>

## 8. A Rákosi korszak abortusszal kapcsolatos jogalkotása

A magzatelhajtások szabályozása kapcsán tapasztalható szinte teljes magyar jogtörténetet végigkísérő fejlődési ív végül 1945 után tört meg. Ennek kapcsán természetesen ki kell emelnünk, hogy a Csemege-kódex szabályai változatlanok maradtak, ennek értelmében a magzatelhajtás teljes tilalma volt érvényben. Ugyanakkor a II. világháborút követő események, így különösen a Magyarország

---

<sup>41</sup> PETŐ, A. – SVÉGEL, F.: A háborús nemi erőszak és a nőgyógyász lobbó hatása a magyarországi születésszabályozási rendszerre. *Per Aspera ad Astra*, 2021 8(1), 53.

<sup>42</sup> ISMERETLEN SZERZŐ: Az Orvosszövetség azt kívánja, hogy a terhesség csak három orvos indítványára legyen megszakítható. *Pesti Napló*, 1928. szeptember 11. 6.

<sup>43</sup> SCHULZ. Á.: Az orvos és az igazságszolgáltatás szerepe a jogtalan vetélések leküzdésében. *Budapesti Orvosi Újság*, 1932. július 21. 710–714.

<sup>44</sup> SCHULZ. Á.: i. m. 715.

<sup>45</sup> Kúria 1933. március 1. B. I. 118/1933. számú döntvénye



területén átvonuló vörös hadsereg nyomában járó tömeges nemierőszak hullám hatására indokolttá vált az abortuszok tilalmának átmeneti felfüggesztése. A Budapesti Nemzeti Bizottság ekkor tisztiorvosi engedélyhez kötve ingyenesen elvégezhetővé tette az egészségügyi intézményekben végrehajtott abortuszt.<sup>46</sup> Itt meg kell jegyeznünk, hogy az ennek kapcsán való gondolkodás már az első világháborúban megindult a kozák betörések és ennek nyomán kialakuló erőszakoskodás következtében,<sup>47</sup> ugyanakkor az egész országra kiterjedő jelenségűvé egyértelműen a II. világháború következményei tették.

Az abortusz kapcsán kialakult szövevényes helyzet rendezését végül csak az 1950-es évek elején kísérelte meg a hatalom. Ratkó Anna ekkor bocsátott ki ugyanis 81/34/1952 Eü utasítását, melyben a miniszter már kivételeket állapított meg a törvény általános tilalmának szabályai alól. Az utasítás ezen túlmenően egyébként szigorúan szabályozta az orvosok és bábák bejelentési kötelezettségét, illetve a rendvédelmi szerveket is bevonta az illegális abortőrök elleni küzdelembe. Ezen kívül ez az utasítás állapította meg először 28 hétben a beavatkozás lehetőségének határidejét, valamint állította fel az abortuszbizottságokat, melyek előzményei egyébként a két világháború közötti orvosi párbeszédben kerültek kidolgozásra.<sup>48</sup> Gyakorlatilag ezzel a lépéssel vette kezdetét azon gyakorlat, mely a törvény főszabálya alól alacsonyabb szintű jogszabályok segítségével határozott meg kivételeket.<sup>49</sup>

A korszak egyik legtöbbet hivatkozott jogszabálya azonban a Magyar Népköztársaság Minisztertanácsának 1004/1953. (II. 8.) számú határozata, mely egyébként már Rákosi Mátyás hatására készült. A dokumentum összesen hat részből áll úgy mint: A teherben lévő nők és anyák védelmének fokozása, Családi pótlék, Az anyák és a gyermekek egészségügyi ellátásának fokozása, Az egyedülálló anyák fokozottabb védelme, A gyermektelenek adója, illetve a Küzdelem a magzatelhajtás ellen.<sup>50</sup> Ez utolsó hatodik rész kijelenti, hogy: *„...az állami és társadalmi élet minden területén fokozni kell a küzdelmet a magzatelhajtás ellen, amely súlyosan veszélyezteti az anyák és az egész nép egészségét, rombolóan hat az erkölcsre és a családi életre. Az igazságügyminiszter terjedően elő javaslatot a magzatelhajtásban résztvevő orvosokat, szülésznőket és kuruzslókat sújtó büntető rendelkezések megszigorítására.”*<sup>51</sup>

<sup>46</sup> GÁSPÁR F. – HALASI L. (szerk.) *A Budapesti Nemzeti Bizottság jegyzőkönyvei 1945–1946.* Budapest: Budapest Főváros Levéltára, 1975, 33.

<sup>47</sup> ISMERETLEN SZERZŐ: Szabad-e megölni az ellenség gyermekét? *Szeged és vidéke*, 1915. január 27. 6.; ISMERETLEN SZERZŐ: Végezhet-e az orvos művi vetélést erőszakos közönsélemből eredő (kozákok által okozott) terhességnél? *Ügyvédek Lapja*, 1915. január 16. 2–3.

<sup>48</sup> Az egészségügyi miniszter 81/34/1952. Eü.M. számú utasítása a terhesség megszakításának szabályozása tárgyában

<sup>49</sup> JOBBÁGYI G.: i. m. 2004, 149.

<sup>50</sup> A Magyar Népköztársaság Minisztertanácsának 1004/1953. (II. 8.) számú határozata

<sup>51</sup> A Magyar Népköztársaság Minisztertanácsának 1004/1953. (II. 8.) számú határozata

Ezen határozat tehát még egyértelműen a magzatelhajtások ellenében fogant és rendkívül fontos kérdésként tekint azokat visszaszorításához, így hozzájárulva az ötvenes évekről alkotott kép kialakulásához, amikor is a közvélekedés szerint betiltották az abortuszt. Természetesen a jogszabályokból láthatjuk, hogy ez soha nem történt meg, sőt a korszak legvégén egy ezzel a tendenciával gyökeresen ellentétes jogszabály született, ami hosszú évtizedekre meghatározta Magyarország hozzáállását a magzatelhajtás kérdésköréhez.

A Magyar Népköztársaság Minisztertanácsának 1047/1956. (VI. 3.) számú határozata a terhesség megszakításával kapcsolatos kérdések szabályozásáról és magzatelhajtás büntetéséről a következőket rendeli: „*A terhesség megszakítását a továbbiakban is engedélyhez kell kötni és azt csak gyógyintézetben szabad végrehajtani. Az engedélyt a területileg kijelölt járási, városi (kerületi) kórház (klinika) mellett működő betenként összeülő bizottság adja meg a nála előterjesztett kérésre. [...] A bizottság engedélyezi a terhesség megszakítását betegség, valamint méltánylást érdemlő személyi és családi körülmények esetén. A bizottság feladata az engedélyezés mellett a felvilágosítás a megszakítás káros egészségi kihatásairól, továbbá a kérelmező meggyőzése olyan esetekben, amikor a kérelem indokolatlannak látszik. Amennyiben ennek ellenére a kérelmező a terhesség megszakításához ragaszkodik, a bizottság az engedélyt ahhoz megadja. Betegségi indokok esetén a kórház szakvéleménye alapján dönt a bizottság.*”<sup>52</sup>

Ezzel a határozattal gyakorlatilag bevezették a teljes mértékű abortuszliberalizálást. Természetesen továbbra is engedélyhez kötötték a terhességek megszakítását, de jól látható, hogy ha a kérelmező ragaszkodott az abortuszhoz a bizottság egyszerűen megadta számára az engedélyt, így valójában semmiféle igazi kontroll nem működött az eljárás kapcsán.

## 9. A Kádár-kor fejleményei a magzatelhajtás tárgyában

A Kádár-kor első fele a Rákosi korszak örökségét vitte tovább az abortusz kérdéskörét illetően. A jogszabályi környezet azonban hosszú idő után megváltozott, hiszen megjelent az 1961. évi V. törvény a Magyar Népköztársaság Büntető törvénykönyvéről, melynek az élet, a testi épség és az egészség elleni bűncselekmények között elhelyezett 256. szakasza rendelkezett a magzatelhajtás kérdésköréről. Az öt bekezdésből álló rész azonban számos ponton szakít a korábbi büntetőtörvény rendelkezéseivel: „*Aki más magzatát elbajtja, három évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő. A büntetés egy évtől öt évig terjedő szabadságvesztés, ha az elkövető visszaeső; a bűncselekményt üzletszerűen vagy a nő beleegyezése nélkül követték el; a bűncselekmény súlyos testi sértést okozott. A büntetés két évtől nyolc évig terjedő szabadságvesztés, ha a bűncselekmény halált okozott. Az a nő, aki magzatát elbajtja, vagy elbajtatja, hat hónapig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő. Nem büntethető magzatelhajtás miatt, aki a terhesség*

---

<sup>52</sup> A Magyar Népköztársaság Minisztertanácsának 1047/1956. (VI. 3.) számú határozata

*megszakítását az arra hivatott szerv által jogszabály alapján kiadott engedélynek megfelelően hajtja, illetve hajtatja végre.*<sup>53</sup>

Azon túlmenően, hogy a magzatát elhajtó nő büntetése meglehetősen enyhülést mutatott és megszűnt a nő családi állapot alapján való megkülönböztetés, az 5. bekezdést kell kiemelnünk. Ez a rendelkezés ugyanis az 1843. évi büntetőtörvény javaslattal ellentétben egy teljesen általános kitévelt határoz meg a Btk. tiltó rendelkezései alól, amellyel kapcsolatban megállapítható, hogy az gyakorlatilag legalizálta a Minisztertanács 1047/1956. (VI. 3.) számú határozata alapján kialakult gyakorlatot, hiszen megszűnt az az ellentmondás, miszerint a törvény főszabálya alól alacsonyabb szintű jogszabályok segítségével határoznak meg kivételeket.

A Kádári vezetés végül 1973-ban vizsgálta felül az abortuszkérdést, melynek kapcsán megszületett a Minisztertanács 1040/1973. (X. 18.) számú határozata a népesedéspolitikai feladatokról. „*A művi terhességmegszakítás jelenlegi rendszerét felül kell vizsgálni, hogy annak az anya és az utódok egészségét károsan befolyásoló hatásai jelentősen csökkenjenek. El kell érni, hogy a nem kívánt terhességet megelőzzék, ne pedig megszakítsák.*”<sup>54</sup>

A határozat összesen tíz esetben teszi lehetővé a terhesség művi megszakítását, azonban ezeket két kategóriára osztja. Az első csoportban azon terhességmegszakítási okok kerültek meghatározásra, melyek kapcsán a bizottság az elé kerülő esetekben engedélyezi az abortuszt. Ezen hat esetkörben található meg például az orvosi indokokat, de ide sorolták azon esetet is, ha a terhesség bűncselekmény következménye vagy a terhes nő nem él házasságban. A második csoportban pedig azon további négy esetet találhatjuk meg, melyek kapcsán a bizottság egyéni mérlegelés alapján megadhatja az engedélyt a terhesség megszakítására: ilyen például a szociális indokokra való hivatkozás.<sup>55</sup>

A Kádár-korszak utolsó abortusszal kapcsolatba hozható jogszabálya a Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény volt, mely szintén az élet, a testi épség és az egészség elleni bűncselekmények között szabályozza a magzatelhajtás tényállását.<sup>56</sup> A törvény szövege szinte teljesen megegyezik az 1961. évi V. törvényben foglaltakkal, azonban két nagyon fontos változás mégis bekövetkezett. Egyrészt a negyedik bekezdés ugyan egy évre emeli a magzatát elhajtó nő maximális büntetési tételét, ugyanakkor viszont a szabadságvesztés büntetése helyett lehetőséget ad javító-nevelő munkára vagy pénzbüntetés kiszabására is. A második változás talán azonban még ennél is fontosabb, ugyanis az új Btk. nem vette át az 1961. évi V. törvényben még szereplő ötödik bekezdést,

<sup>53</sup> 1961. évi V. törvény a Magyar Népköztársaság Büntető Törvénykönyvéről

<sup>54</sup> A Minisztertanács 1040/1973. (X. 18.) számú határozata a népesedéspolitikai feladatokról

<sup>55</sup> A Minisztertanács 1040/1973. (X. 18.) számú határozata a népesedéspolitikai feladatokról

<sup>56</sup> 1978. évi IV. törvény a Büntető Törvénykönyvről

amivel gyakorlatilag visszaállt azon korábbi -később alkotmányellenesnek minősített- állapot, mi szerint a törvény főszabálya alól alacsonyabb szintű jogszabályok segítségével határoznak meg kivételeket, ugyanis az erre utaló felhatalmazás eltűnt a törvény szövegéből.

## 10. A Grósz-szakasz változtatásai

Az 1980-as évek romló gazdasági helyzetének következtében jelentősen megnehezedtek a gyermeknevelés feltételei, illetve a szociális támogatások mértéke is csökkent. Ebből kifolyólag a pártvezetés már 1981-ben hatályon kívül helyezte az 1973-as jogszabályokat előidéző határozatát, melynek következtében Magyarország gyakorlatilag népesedéspolitiká nélkül maradt.<sup>57</sup>

Természetesen ez nem járt azonnal a jogi szabályozás átalakításával, ugyanis arra csak 1988-ban került sor, amikor is megjelent a Minisztertanács 76/1988. (XI. 3.) MT rendelete a terhességmegszakításról, mely hatályon kívül helyezte a korábbi 1040/1973. (X. 18.) MT határozatot.

A Minisztertanács 76/1988. (XI. 3.) MT rendeletének második szakasza adja meg a terhesség megszakításának lehetséges indokait. Ennek értelmében a 1040/1973. (X. 18.) MT határozat által felállított két kategóriát összevonták, így a terhesség 10 okból volt megszakítható. Ezen okokat a rendelet 2. szakasza tartalmazza, mely kimondja: „*A terhesség akkor szakítható meg, ha*

- *a terhes nőnél fennálló egészségi ok azt indokolja,*
- *a magzat orvosiilag valószínűsíthető súlyos fogyatékoságban szenved, illetőleg a születés utáni életre képtelen,*
- *a terhes nő nem él házasságban vagy legalább hat hónapja folyamatosan külön él,*
- *a terhesség bűncselekmény következménye,*
- *a terhes nőnek, illetőleg házastársának nincs saját tulajdonú beköltözhető lakása vagy önálló bérlakása,*
- *a terhes nő a 35. életévét betöltötte,*
- *a terhes nőnek két élő gyermeke van,*
- *a terhes nő vagy házastársa szabadságvesztés büntetését tölti,*
- *a terhes nő házastársa sorkatonai szolgálatot teljesít és annak tartamából a kérelem előterjesztésekor legalább hat hónap még hátra van,*
- *egyéb szociális ok azt nyomatékosan alátámasztja.”<sup>58</sup>*

Ezen felsorolás kapcsán kell felhívunk a rendelet még egy meglehetősen érdekes jelenségére, ugyanis az utolsóként felsorolt szociális ok kivételével

<sup>57</sup> JOBBÁGYI G.: i. m. 2004, 151-152.

<sup>58</sup> A Minisztertanács 76/1988. (XI. 3.) MT rendelete a terhességmegszakításról

minden más esetben a szakorvos hatáskörébe tartozott a feltételek megállapítása.<sup>59</sup> Ez a helyzet már csak azért is volt rendkívül szokatlan, mert gyakorlatilag hatósági jogkörrel ruházta fel az orvosokat, melynek keretében például végső soron a szakorvos volt kénytelen eldönteni, hogy a bűncselekmény következtében kialakult terhesség megszakítható-e.<sup>60</sup>

A Minisztertanács 76/1988. (XI. 3.) MT rendelete már a rendszerváltozás előtt is élénk vitákat generált, amelyek a későbbiekben egyre inkább felerősödtek, hogy aztán egy teljesen más helyzetben bontakozhassanak ki igazán. Az 1989-es rendszerváltozás és az ennek nyomában járó hatalmas változások természetesen az abortusz kérdéskörét illetően is éreztették hatásaikat, azonban ezeknek a tárgyalása egy másik tanulmány lapjaira tartoznak.

## 11. Összegzés

Tanulmányomban egy olyan történeti vázlat felállítására tettem kísérletet, mely a magzatlehajtások magyarországi szabályozását és annak tendenciáit mutatja be a kezdetektől az 1989-es rendszerváltozás idejéig. Magyarországon csaknem ezer évre tekint vissza az abortuszok jogi szabályozása. Ebben ez elmúlt ezer évben természetesen a magzatlehajtások megítélése és szabályozása is dinamikus módon változott, így jogi szabályozásunk a következetes tiltástól a szinte teljeskörű abortuszliberalizációig gyakorlatilag az összes szélsőséget megjárta már.

Fő célom az volt, hogy a magzatlehajtások magyarországi történetének legfontosabb mérföldköveit megragadva megpróbáljam bemutatni a szabályozás fejlődésének folyamatát, tendenciáit, illetve a mindenkori jogalkotó szándékait is. Ez természetesen csak vázlatos formában sikerülhetett, hiszen a téma méretéből adódóan akár egy teljesen önálló kutatás alapjául is szolgálhatna a magyar abortusszabályozás története.

Tanulmányom kilenc fejezetre oszlik, melyek közül az első foglalkozott a magzatlehajtással kapcsolatos legkorábbi ránk maradt jogszabályokkal. A második fejezetben a Tripartitum elemzésén keresztül igyekeztem megérteni a régi magyar jog méhmagzatról való gondolkodását, míg a harmadikban az ennek kapcsán gyakorlatba átmenő kora-újkori esetek kerültek tárgyalásra. A negyedik fejezet szőtt azon büntetőtörvény javaslatokról, melyek megelőzték Csemegi Károly híres kódexét, míg az ötödik fejezet éppen ezen kódex rendelkezéseivel és a jogtudomány ennek vonatkozásában kialakult álláspontjával foglalkozik. A hatodik fejezet a Csemegi-kódex kapcsán kialakuló gyakorlati problémákat és ezek megoldásait érintette, míg a további részek a szocialista időszakot dolgozták fel a Rákosi, Kádár és Grósz nevével fémjelzett törvényeken, határozatokon és rendeleteken keresztül.

---

<sup>59</sup> A Minisztertanács 76/1988. (XI. 3.) MT rendelete a terhességmegszakításról

<sup>60</sup> JOBBÁGYI G.: i. m. 2004. 152.

Mindezekon keresztül nem csak az állapítható meg, hogy jogrendszerünk több évszázados életpártiságát a szocialista időszak és a szovjet minták követése oldotta fel végleges módon, hanem az is, hogy a magyar szabályozás történelmi dinamikája is egy sajátos liberalizálódás felé mutatott, hiszen az abortuszok halálbüntetés mellett való tiltásától, valamint a magzatok Tripartitum által említett egyenlőségétől jutottunk el azon kritériumokig miszerint a magzatnak élve kell születnie és elpusztítása is pár évig terjedő börtönnel büntetendő. Természetesen a magyar jog életpártiságához így sem férhetett kétség a szocialista időszakig, ahol az abortuszok teljes liberalizálása már egy másik világnézetet és minőséget képviselt. Véleményem szerint ahogy az élet minden más területén, úgy az abortuszok tekintetében is rendkívül fontos a múlt és a történelmi tanulságok ismerete, melyeket eredményesen felhasználva valóban történeti alkotmányunk vívmányainak talaján írhatjuk tovább hazánk történelmét.

## Irodalomjegyzék

- ANGYAL P.: *Az ember élete elleni bűncselekmények és a párviadal*. Budapest: Athenaeum, 1928.
- DOKTOR D.: *A Magyar Büntető Törvénykönyv a Büntettekről és Vétségekről*. Budapest: Eggenberger-féle könyvkereskedés, 1884.
- DÜMMERTH D.: *Az Árpádok nyomában*. Budapest: Panoráma, 1987.
- FINKEY F.: *A magyar büntetőjog tankönyve*. Budapest: Grill Károly Könyvkiadóvállalata, 1914.
- FINKEY F.: *Az 1792. évi büntetőtörvényjavaslat 150. évfordulója*. Debrecen: Stúdium, 1942.
- GÁSPÁR F. – HALASI L. (szerk.) *A Budapesti Nemzeti Bizottság jegyzőkönyvei 1945–1946*. Budapest: Budapest Főváros Levéltára, 1975.
- ISMERETLEN SZERZŐ: Az Orvosszövetség azt kívánja, hogy a terhesség csak három orvos indítványára legyen megszakítható. *Pesti Napló*, 1928. szeptember 11., 6.
- ISMERETLEN SZERZŐ: Szabad-e megölni az ellenség gyermekét? *Szeged és vidéke*, 1915. január 27. 6.
- ISMERETLEN SZERZŐ: Végezhet-e az orvos művi vetélést erőszakos közönségszűlő eredő (kozákok által okozott) terhességnél? *Ügyvédek Lapja*, 1915. január 16. 2–3.
- JOBBÁGYI G.: *A méhmagzat életjoga*. Budapest: Szent István Társulat, 1997.
- JOBBÁGYI G.: *Az élet joga*. Budapest: Szent István Társulat, 2004.
- KOVÁCS J.: *A modern orvosi etika alapjai*. Budapest: Medicina Könyvkiadó, 2006.
- MAGYARY-KOSSA Gy.: *Magyar orvosi emlékek. Értekezések a magyar orvostörténelem köréből* 3. Budapest: Magyar Orvosi Könyvkiadó Társulat, 1931.

PETŐ A. – SVÉGEL F.: A háborús nemi erőszak és a nőgyógyász lobbihatása a magyarországi születésszabályozási rendszerre. *Per Aspera ad Astra*, 2021. 8(1), 50-70. <https://doi.org/10.15170/PAAA.2021.08.01.03>

SCHULCZ Á.: Az orvos és az igazságszolgáltatás szerepe a jogtalan vetélések leküzdésében. *Budapesti Orvosi Újság*, 1932. július 21., 710-715.

### **Felhasznált jogszabályok**

Kálmán Király Dekrétomainak Első Könyve 58. Fejezet a magzatjokat veszítő asszonyokról

Tripartitum - Nemes Magyarország Szokásjogának Hármaskönyve

1792. évi büntetőtörvény javaslat

1843. évi büntetőtörvény javaslat

1876. évi XIV. törvénycikk a közegészségügy rendezéséről

1878. évi V. törvénycikk a magyar büntetőtörvénykönyv a büntettekről és vétségekről

Kúria 1933. március 1. B. I. 118/1933. számú döntvénye

Az egészségügyi miniszter 81/34/1952. Eü.M. számú utasítása a terhesség megszakításának szabályozása tárgyában

A Magyar Népköztársaság Minisztertanácsának 1004/1953. (II. 8.) számú határozata

A Magyar Népköztársaság Minisztertanácsának 1047/1956. (VI. 3.) számú határozata

1961. évi V. törvény a Magyar Népköztársaság Büntető Törvénykönyvéről

1978. évi IV. törvény a Büntető Törvénykönyvről

A Minisztertanács 76/1988. (XI. 3.) MT rendelete a terhességmegszakításról

Csehes András

Vázlat az abortuszok magyarországi szabályozásának történeti alakulásához

---



CSÍK AURÉL\*

*A közszereplőkkel kapcsolatos vélemény korlátozhatósága az  
Alkotmánybíróság gyakorlata alapján*

**Absztrakt:** A közösségi média a véleménynyilvánításnak soha nem látott teret adott. Egy felhasználó üzenete egy poszttal akár már milliókhoz is eljuthat. Nem egyszer fordul elő, hogy egy poszt, vagy akár egész csoportoknak egy vagy több közszereplőről való vélemény megosztása áll a középpontjában, amelyekkel szemben az érintettek gyakran – azok vélt vagy valós sértő mivolta miatt – a bírósághoz fordulnak. Tanulmányomban az Alkotmánybíróság gyakorlata tükrében szeretnék megvizsgálni olyan kérdéseket, hogy ki tekinthető a jelenlegi szabályozások alapján közszereplőnek, milyen formában lehet korlátozni az őket érintő véleményt, valamint ezen korlátozásra milyen hatással van az, hogy maga a téma, aminek kapcsán megnyilatkoztak, közügynek számít.

**Kulcsszavak:** internet, közszereplő, közvélemény, gyűlöletbeszéd, véleménynyilvánítás szabadsága, közösségi média

**Abstract:** Social media has given unprecedented scope for expression. A message from one user can reach millions of people with a single post. It is not unusual for a post, or even entire groups of posts, to focus on sharing opinions about one or more public figures, which are often taken to court by those concerned because of their perceived or real offence. In my presentation, I will examine, in the light of the Constitutional Court's case law, questions such as who can be considered a public figure under the current rules, how their opinions can be restricted, and how the fact that the subject on which they have spoken is itself a public matter affects this restriction.

**Keywords:** internet, public figure, public opinion, hate-speech, freedom of expression, social media

**DOI:** <https://doi.org/10.46942/SIDM.2023.2.129-144>

## 1. Bevezetés

A véleménynyilvánítás szabadsága a modern demokráciák egyik legfontosabb tartóoszlopának számít és a hatalom ellenőrzésének a leghatékonyabb eszköze. Azonban fontos kiemelni, hogy a véleménynyilvánítás szabadsága sokszor ütközik más alapvető jogokkal, leggyakrabban az emberi méltósághoz való joggal. Ennek az oka, hogy a kifejezett vélemény – főleg, ha az gúnyos formában történik – alkalmas lehet más emberek becsületének megsértésére. Éppen ezért fontos

---

\* dr. Csík Aurél, PhD-hallgató, Miskolci Egyetem Állam-és Jogtudományi Kar, Államtudományi Intézet Alkotmányjogi Tanszék, [acsik96@gmail.com](mailto:acsik96@gmail.com)

kiemelni, hogy a véleménynyilvánításhoz fűződő jog nem egy korlátlan, abszolút jog. Bizonyos esetekben viszont azt a személyt, aki a kinyilvánított vélemény alanyának számít tűrési kötelezettség terheli a megnyilvánulással szemben.

Ilyen speciális eset a közhatalmat gyakorló politikusok és közszereplők helyzete. A közszereplő fogalmát először az elmúlt rendszer titkosszolgálati tevékenységének feltárásáról és az Állambiztonsági Szolgálatok Történeti Levéltára létrehozásáról szóló 2003. III. törvény tartalmazta. A törvény alkalmazása szerint közszereplőnek minősül az a személy, aki közhatalmat gyakorol, gyakorolt vagy közhatalom gyakorlásával járó tisztségre jelölték, illetve aki a politikai közvéleményt feladatszerűen alakítja vagy alakította<sup>1</sup>. Ki szeretném emelni, hogy a fogalom alapján az is közszereplőnek minősül, aki már nem tölti be azt a tisztséget, amelyhez közhatalom gyakorlása párosul, így a volt államfők és kormányfők is ebbe a körbe tartoznak. A közszereplőket terhelő fokozott tűrési kötelezettségről a 36/1994 (VI. 24.) számú alkotmánybírósági határozat rendelkezik. A határozat a közszereplők fokozott tűrési kötelezettségével kapcsolatban kimondja, hogy „fokozott alkotmányos védelmet élveznek az olyan értékítéletek, amelyek a közügyekre vonatkozó vélemények ütközésében kapnak hangot, még akkor is, ha esetleg túlzóak és felfokozottak. A demokratikus jogállam állami és önkormányzati intézményeinek szabad bírálata, működésük, tevékenységük kritikája - még ha az becsületsértő értékítéletek formájában történik is - a társadalom tagjainak, az állampolgároknak olyan alapvető alanyi joga, amely a demokrácia lényegi eleme”<sup>2</sup>. A fentiekből is látható, hogy a közszereplőkkel kapcsolatos véleménynyilvánítás védelme mögött a demokrácia megőrzésével kapcsolatos érvek húzódnak.

Az Alkotmánybíróság gyakorlatában a közelmúltban egy jelentős perspektíva váltás figyelhető meg a fenti kérdések tekintetében. A véleménynyilvánítás közszereplőkkel kapcsolatos védelmét tekintve a hangsúly áttérőldött a közszereplői minőségről a megnyilvánulás közvéleményalakító hatására. Az alábbiakban ezt a változást négy alkotmánybírósági határozat elemzésével szeretném szemléltetni.

## 2. Az alkotmánybírósági határozatok elemzése

A következőkben négy alkotmánybírósági határozatot szeretnék kiemelni, amelyek mind a közelmúltban születtek. Álláspontom szerint az alábbi határozatokból világosan kitűnik az a szemléletmódváltás, amely az Alkotmánybíróság gyakorlatára jellemző az utóbbi időben a véleménynyilvánítás szabadságát tekintve. Az első alkotmánybírósági határozatnak két közszereplő áll a középpontjában, amely abból

---

<sup>1</sup> Az elmúlt rendszer titkosszolgálati tevékenységének feltárásáról és az Állambiztonsági Szolgálatok Történeti Levéltára létrehozásáról szóló 2003. évi III. törvény 1.§ (2) 13.

<sup>2</sup> 36/1994. (VI.24.) AB határozat

a szempontból vethet fel kérdéseket, hogy abban az esetben, hogy egy közszereplő nyilatkozik egy másik közszereplőről, akkor ugyanaz a dinamika érvényesül-e a véleménynyilvánítás gyakorlása tekintetében, mint a magánszemélyek esetében. A következő határozat főszereplője a katolikus egyház, illetve az, hogy az egyházon keresztül a híveket is terheli-e a közszereplőkéhez hasonló fokozott túrési kötelezettség, ha az egyház valamilyen közérdekű témában alkot véleményt. A harmadik jogesetben, amelyet tanulmányomban elemezni szeretnék, egy ügyvédként is dolgozó aktivista indítványozta az alkotmányjogi panaszt, amelyben az alapügy egy sajtóhelyreigazítási per volt. Az utolsó határozat, amelyet tanulmányomban vizsgálni szeretnék egy bírót becsmérő közösségi oldalon megjelent videóról szól. Mielőtt részletesen kitérnék ezekre az alkotmánybírói határozatokra, ki szeretném emelni, hogy mindegyik ügyben közös nevezőnek számít a közösségi média, ugyanis a vélemény kinyilvánítására valamelyik közösségi oldalon vagy videómosztó oldalon került sor.

### **2.1. 3145/2018. (V.7.) számú alkotmánybírói határozat**

A különböző közösségi média portálok nemcsak a magánemberek, hanem a közszereplők számára is csatornát biztosítanak a kommunikációra, amely egyes közszereplők tekintetében akár kardinális jelentőséggel is bírhat. Számtalan alkotóművész, zenész, televíziós személyiség rendelkezik saját oldallal ezeken az oldalakon, amelyen keresztül tartják a kapcsolatot a követőikkel. Külön ki szeretném ebből a körből emelni a politikusokat és más közfeladatot ellátó személyeket, amelyek esetében ez a kommunikációs lehetőség akár közfunkciókkal is társulhat. A közszereplők ilyen oldalai viszont azoknak is lehetőséget biztosítanak a megnyilatkozásra, akik esetlegesen nem szimpatizálnak velük, így előfordulhat, hogy egy-egy bejegyzés alatti komment szekció olyan hozzászólásokkal találkozik az adott közszereplő, amelyek ránézve becsmérőek és sértőek. Ebben a kérdéskörben újból fontossá válhat a véleménynyilvánítás szabadsága és a közszereplők közti kapcsolat felülvizsgálata.

Sajátos közszereplőket érintő ügynek tekinthető az az ügy, amelyet az Alkotmánybíróság 3145/2018. (V.7.) számú határozatában vizsgált<sup>3</sup>. Az ügy egyedisége abban rejlik, hogy mind a felperes, mind pedig az alperes egyaránt közszereplők. A felperes azt sérelmezte, hogy az alperes egy nyilvános közösségi média portálon két bejegyzést tett közé, amikkel szemben a felperes (aki az alkotmányjogi panasz indítványozója is) ezen bejegyzések személyére vonatkozó tartalmával összefüggésben kettő keresetet indított (amelyekben egy-egy bejegyzés tartalmát támadta meg), amelyeket a bíróság később egyesített. A felperes azt kérte

---

<sup>3</sup> 3145/2018. (V.7.) AB határozat

a bíróságtól, hogy állapítsa meg azt, hogy az alperes megsértette az emberi méltóságát és a jó hírnévhez fűződő személyiségi jogát. A jogsértés megállapításán túl a felperes szeretne volna, ha a bíróság eltíltaná az alperest a további jogsértéstől, kötelezze az alperest az ítélet rendelkező részének közzétételére a saját oldalán, valamint fizessen meg neki bejegyzésenként 800 000 forint sérelemdíjat.

Az elsőfokú bíróság a keresetet elutasította. Ítéletében a bíróság kiemelte, hogy a közszereplők tűrési kötelezettsége tágabb és szélesebb, mint a többi személyé. Közszereplők esetén a határt az emberi méltóság jelenti, így a bíróságnak azt kellett vizsgálnia, hogy a sérelmezett bejegyzések megsértették-e azt a felperes tekintetében. Az elsőfokú bíróság az alperes bejegyzéseit teljes egészében vizsgálta, hogy az esetükben megállapítható-e emberi jogi jogsértés. Az alperes első, 2014. december 12.-i bejegyzésében a felperest „mindannyiunk életét megkeserítő pszichopata” jelzővel illette. Az alperes a „pszichopata” jelzővel feltehetőleg arra utalhatott, hogy a felperes ellene már számos bírósági eljárást indított. Az elsőfokú bíróság azon az állásponton volt a kifejezés tekintetében, hogy az egyrésről „nem vitásan meghökkenítő, nyers, figyelemfelkeltő” másrésről pedig az alperes értékítéletét tükrözi, amely nem ad alapot személyiségi jogi jogsértés megállapításához, ráadásul a felperes, mivel közszereplő, a szokásosnál nagyobb mértékben kell tűrnie a kritikákat. Ebben a bejegyzésben a másik sérelmezett kifejezés az volt, hogy „zavaros körülmények között jutna köztévés szerződésekhöz”, amely egyértelműen a véleménynyilvánítás körébe tartozik. Az alperes második, 2014. december 18.-i bejegyzésében a felperes által indított jogi eljárásokat „egy médiapszichopata jogi terrorjának” nevezte. Az előzőekhez hasonlóan az elsőfokú bíróság azt állapította meg ebben az esetben is, hogy az alperes bejegyzésével, a véleményét fejezte ki. A másodfokú bíróság helyben hagyta az elsőfok ítéletét, valamint hozzátette, hogy „kétségtelen”, hogy a felperes által hivatkozott alkotmánybírósági határozatok „a közszereplők fokozott tűrési kötelezettségét a közhatalommal bíró személyek körére szűkítik”. A bíróság gyakorlata alapján viszont egyértelmű, hogy a közhatalommal bíró személyeken túl közszereplőnek minősül minden olyan személy is, aki nyilvánosság előtti szereplés szándékával lép fel tevékenységével. A másodfokú bíróság egyetértett azzal, hogy az elsőfok a kérdéses bejegyzéseket véleménynyilvánításként értékelte, mivel azok az alperes szubjektív értékelését fogalmazzák meg a felperes által kezdeményezett eljárások sorozatáról. A felperes (továbbiakban: indítványozó) arra alapozta indítványát, hogy az eljáró bíróságok megsértették az Alaptörvény II. cikkét<sup>4</sup>, a VI. cikk (1) bekezdését<sup>5</sup>, a XXVIII. cikk

---

<sup>4</sup> Magyarország Alaptörvénye II. cikk: „Az emberi méltóság sérthetetlen. Minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz, a magzat életét a fogantatástól kezdve védelem illeti meg.”

<sup>5</sup> Magyarország Alaptörvénye VI. cikk (1): „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy magán- és családi életét, otthonát, kapcsolattartását és jó hírnevét tiszteletben tartsák. A véleménynyilvánítás szabadsága és a

(1) bekezdését<sup>6</sup>, a B) cikk (1) bekezdését<sup>7</sup> és az R) cikk (2) bekezdését<sup>8</sup>. Az indítványozónak az volt álláspontja, hogy a közszereplők véleménynyilvánítás gyakorlásával összefüggő törési kötelezettsége azokra vonatkozik, akik közhatalmat gyakorolnak vagy politikusok és esetükben csak a közügyekkel kapcsolatban kijelentéseikre vonatkoznak. Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény fent nevezett bekezdésein túl még vizsgálta a véleménynyilvánítás szabadságáról szóló IX. cikket is.

Az Alkotmánybíróság azon véleményen volt, hogy az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése és az R) cikk (2) bekezdése alapvetően nem minősül Alaptörvényben biztosított jogoknak. A jogbiztonság elve, amelyre az indítványozó hivatkozott csak kivételes esetekben – például visszaható hatály esetén – alkalmazható. Az indítványozó a jogbiztonság elvének a megsértését akként értelmezte, hogy az eljáró bíróságok eltértek az Alkotmánybíróság véleménynyilvánítás szabadságával kapcsolatos értelmezési gyakorlatától. Ebben a tekintetben a jogbiztonság elve nem minősül az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogának, ezért alkotmányjogi panaszt sem lehet rá alapítani. Az indítványozó ezeken kívül még azt is sérelmezte, hogy az eljáró bíróságok hibásan minősítették őt közszereplőként. Az Alkotmánybíróság gyakorlatából világosan kitűnik, hogy nem csak a közhatalmat gyakorló személyekre és politikusokra érvényes a véleménynyilvánítás tágabb köre. Az indítványozó ennek ellenére rámutatott arra, hogy a másodfokú bíróság az ítéletében rögzítette azt, hogy „kétségtelen”, hogy az „alkotmánybírósági határozatok a közszereplők fokozott törési kötelezettségét a közhatalommal bíró személyek körére szűkítik”. Az Alkotmánybíróság a panasz elbírálása alatt azt vizsgálta, hogy a véleménynyilvánítás szabadsága korlátozható-e az indítványozó esetében arra nézve, hogy az indítványozó közszereplő. Az első problémakör, amivel az Alkotmánybíróságnak foglalkoznia kellett az a véleménynyilvánítás szabadsága, mint védendő alkotmányos érték igazolhatósága volt. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a véleménynyilvánítás lényege a közvélemény alakítása, amelyet a különböző közéleti kérdéseken keresztül ér el. A közéleti kérdések köre tágabb, mint a politikai kérdések köre, amelyek igényt tarthatnak az alapjogi védelemre. Az Alkotmánybíróság és az Emberi Jogok Európai Bíróságának gyakorlata alapján a véleménynyilvánítás szabadsága nem az érintett személy státuszának a függvényében értelmezendő, viszont egyáltalán nem elhanyagolható

---

gyülekezési jog gyakorlása nem járhat mások magán- és családi életének, valamint otthonának sérelmével.”

<sup>6</sup> Magyarország Alaptörvénye XXVIII. cikk (1): „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy magán- és családi életét, otthonát, kapcsolattartását és jó hírnevét tiszteletben tartsák. A véleménynyilvánítás szabadsága és a gyülekezési jog gyakorlása nem járhat mások magán- és családi életének, valamint otthonának sérelmével.”

<sup>7</sup> Magyarország Alaptörvénye B) cikk (1): „Magyarország független, demokratikus jogállam.”

<sup>8</sup> Magyarország Alaptörvénye R) cikk (2): „Az Alaptörvény és a jogszabályok mindenkire kötelezőek.”

szempont. A közhatalmat gyakorlókkal és politikusokkal szemben a közéleti vitákban megjelenő kritikák általában a tevékenységükkel kapcsolatosak. Ebben az esetben a véleménynyilvánítás szabadságának terjedelmét úgy kell vizsgálni, hogy egyrészt a vélemény a közügyek gyakorlásával legyen összefüggésben, másrésztől pedig sértse az emberi méltóságot.

Az Alkotmánybíróság több kérdést is vizsgált az ügy tekintetében. Az első az volt, hogy az indítványozó által kifogásolt bejegyzés közéleti vitában elhangzó véleménynek tekinthető-e. Erre a kérdésre az Alkotmánybíróság azt állapította meg, hogy annak tekinthető, mivel – ahogyan azt az elsőfokú bíróság is megállapította – a felek közti vita az indítványozó médiatevékenységét érinti, valamint az indítványozó tevékenysége – médiatartalmak gyártása – közéleti kérdéseket érintenek, ezáltal pedig alkalmasak a társadalom véleményét formálni.

## 2.2. 6/2021. (II.19.) számú alkotmánybírósági határozat

Ha közszereplőkről beszélünk gyakran ismert közéleti személyiségek, politikusok vagy esetleg hírességek – vagyis túlnyomórészt természetes személyek – jutnak eszünkbe. Előfordulhat viszont az az eshetőség is, hogy közszereplői minőséggel nem egy természetes személyt, hanem egy jogi személyt illethetünk. Az Alkotmánybíróság a 6/2021 (II. 19.) számú határozatában a fenti kérdéssel szembesült<sup>9</sup>.

Az alkotmánybírósági határozat alapügyének középpontjában egy 2016-os tüntetésen bemutatott performansz áll, amelyben a résztvevők tiltakozásukat fejezték ki a lengyel katolikus egyháznak az abortusztörvény szigorítását támogató állásfoglalásával szemben. A lengyel parlament, a Szejm 2016-ban az abortusz szigorítását helyezte kilátásba, amelynek az egyik kezdeményezője és szószólója a lengyelországi római katolikus egyház volt<sup>10</sup>. A szigorítás tervezete alapján a művi terhességmegszakítást sem a megerősített sem pedig az életképtelen magzatot váró nőknek sem engedték volna. Az abortusz szigorításáról szóló javaslat Lengyelországban heves tiltakozásokat váltott ki<sup>11</sup>. A lengyel tüntetéseket támogató megmozdulás keretében bemutatott előadáson a tüntetők a katolikus liturgia részét képező szentáldozást figurázták ki akképp, hogy az egyikük egy „abortusztabletta” feliratú zacskóból, a „Krisztus teste” kijelentés mellett, a másik két alperes nyelvére

---

<sup>9</sup> 6/2021 (II.19.) AB határozat

<sup>10</sup> Teljes abortusztilalom jöhet Lengyelországban, [https://index.hu/kulfold/2016/09/20/lengyelorszag\\_abortusz\\_szigoritas/](https://index.hu/kulfold/2016/09/20/lengyelorszag_abortusz_szigoritas/) (letöltés dátuma: 2023. 03.30.)

<sup>11</sup> Poland's abortion ban proposal near collapse after mass protests, <https://www.theguardian.com/world/2016/oct/05/polish-government-performs-u-turn-on-total-abortion-ban> (letöltés dátuma: 2023. 03. 30.)

helyezett egy-egy fehér tablettát. A tüntetők bemutatóját később az interneten is közzé tették.

Az indítványozók azért fordultak a bírósághoz, mert úgy vélték, hogy a tüntetők a fenti előadásukkal megsértették az emberi méltóságukat és a vallás szabad gyakorlásához fűződő jogukat azzal, hogy a videó a személyiségük lényeges vonásának minősülő katolikus vallási közösséghez tartozást érintette. Az indítványozók kérelmét a Fővárosi Törvényszék elsőfokon elutasította, majd másodfokon a Fővárosi Ítéltábla úgy döntött, hogy az alperesek megsértették az indítványozók emberi méltóságát és vallásszabadsághoz fűződő jogát a performanszon keresztül. A Kúria végül megsemmisítette a másodfok ítéletét és az elsőfoknak adott helyt azzal, hogy mind a közügyekben álláspontját kifejező egyházi közösséget, mind pedig a közösség tagját közeleti személyiségekhez hasonló tűrés kötelezettség terheli a véleménynyilvánítás szabadságával szemben.

Az indítványozók indítványukba az Alaptörvény emberi méltóságról szóló II. cikkére<sup>12</sup>, a véleménynyilvánítás szabadságának korlátozásáról szóló IX. cikk (4)<sup>13</sup> és (5) bekezdésére<sup>14</sup> és a jogérvényesítésről szóló XXVIII. cikk (1) bekezdésére<sup>15</sup> hivatkoztak, amelyek alapján úgy gondolták, hogy jogaikban sérelmet szenvedtek. Az indítványozók álláspontja szerint az alperesek sértő magatartásukkal nem fejeztek ki véleményt, amelyet az eljáró bíróságok figyelmen kívül hagytak, valamint azzal sem értettek egyet, hogy a vallási közösséghez tartozó híveket ugyanaz a tűrés kötelezettség terhelné, mint magát az egyház szervezetét.

Az Alkotmánybíróság döntésének meghozatalában jelentős szerepet játszott a Polgári Törvénykönyv 2:54. §-a<sup>16</sup>, amely a közösség tagját érő jogsérelem elleni védelmet biztosítja. Az Alkotmánybíróság kiemeli, hogy a T/7971/215. számú

---

<sup>12</sup> Magyarország Alaptörvénye II. cikk: „Az emberi méltóság sérthetetlen. minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz a magzat életét a fogantatástól kezdve védelem illeti meg.”

<sup>13</sup> Magyarország Alaptörvénye IX. cikk (4): „A véleménynyilvánítás szabadságának a gyakorlása nem irányulhat mások emberi méltóságának a megsértésére.”

<sup>14</sup> Magyarország Alaptörvénye IX. cikk (5): „A véleménynyilvánítás szabadságának a gyakorlása nem irányulhat a magyar nemzet, a nemzeti, etnikai, faji vagy vallási közösségek méltóságának a megsértésére. Az ilyen közösséghez tartozó személyek – törvényben meghatározottak szerint – jogosultak a közösséget sértő véleménynyilvánítás ellen, emberi méltóságuk megsértése miatt igényeiket bíróság előtt érvényesíteni.”

<sup>15</sup> Magyarország Alaptörvénye XXVIII. (1): „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy az ellene emelt bármely vádat vagy valamely perben a jogait és kötelezettségeit törvény által felállított, független és pártatlan bíróság tisztességes és nyilvános tárgyaláson, ésszerű határidőn belül bírálja el.”

<sup>16</sup> A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény 2:54.§ (5): „A közösség bármely tagja jogosult a személyisége lényeges vonásának minősülő, a magyar nemzethez, illetve valamely nemzeti, etnikai, faji vagy vallási közösséghez tartozásával összefüggésben a közösséget nagy nyilvánosság előtt súlyosan sértő vagy kifejezőmódjában indokolatlanul bántó jogsérelem esetén a jogsértés megtörténtétől számított harmincnapos jogvesztő határidőn belül személyiségi jogát érvényesíteni. A közösség bármely tagja a jogsértéssel elért vagyoni előny átengedésének kivételével a személyiségi jogok megsértésének valamennyi szankcióját érvényesítheti.”

bizottsági módosító javaslat a Polgári Törvénykönyv fenti rendelkezést úgy értelmezte, hogy amennyiben a jogsérelem közösség tagjaiban megalapozottan kelti a fenyegetettség érzését, úgy a közösség bármely tagja jogosult a személyiségi jog érvényesítésére. Ebből a megállapításból világosan kitűnik, hogy a jogsérelem tárgya végső soron az a tulajdonság – például bőrszín, szexuális orientáció vagy hitbéli meggyőződés –, amelyből a közösséghez való tartozás ered. Mivel ebben a tulajdonságban a közösség minden tagja osztozik, így a sérelem egyetemesen éri őket, ezért a jogvédelem iránti igényük is egyetemes lesz.

Az Alkotmánybíróság arra is kitér a határozatában, hogy a Polgári Törvénykönyv a T/7971/226. számú módosító javaslattal került hatályba. A módosító javaslatának indoklása alapján a kollektív defamációra hivatkozást a törvény csak bizonyos alapjogok esetén tartja indokoltnak, amelynek célja elsősorban a véleménynyilvánítás szabadságának a védelme. Az indoklás egy négy pontból álló szempontrendszerrel állított fel a jogvédelem szükségességének a meghatározására. A szempontrendszer legfontosabb célja az, hogy jogsértés megállapítása csak a kirívó és indokolt esetekben legyen szükséges. Az első pont ezek közül az, hogy magatartásnak a személyiség lényeges vonására kell irányulnia, amellyel a jogalkotó azt hivatott elérni, hogy a véleménynyilvánítás szabadságának korlátozását csak tényleges közösséghez való tartozás és komoly jogsérelem esetén eszközöljék. A második pont az, hogy a jogsérelemnek nagy nyilvánosság előtt kell történnie. A harmadik pontban a jogalkotó a sérelem alapjául szolgáló közlést minősíti. Ez alapján a közlésnek súlyosan sértőnek és kifejezőmódjában indokolatlanul bántónak kell lennie. Az Alkotmánybíróság ezt a passzust azzal magyarázza, hogy a közösségeknek a kritikát egy adott határig el kell fogadnia. Végül egy utolsó pontban a jogalkotó azt állapítja meg, hogy a közösséget ért egyetemes jogvédelemre az érintett feleknek egy harmincnapos jogvesztő határidő áll a rendelkezésére.

A közösség tagját ért személyiségi jogi sérelem tekintetében röviden ki kell térni a gyűlöletbeszéd jelenségére is. Az Alkotmánybíróság határozatában olvasható, hogy az Alaptörvény módosításának az indoklása egyaránt tartalmazza a „gyűlöletbeszéd” és a „gyűlölködő megnyilvánulás” kifejezéseket is. Ez alapján is látható, hogy a jogalkotó a véleménynyilvánítást nem csak írásbeli és szóbeli kommunikáció korlátozza le, hanem kiterjed a szimbolikus beszédre is, vagyis a véleményt szimbólumokon, képeken vagy akár jellegzetes testtartásokon keresztül is ki lehet fejezni. Az alapügy alperesei által bemutatott előadás, amelyben leutánozzák a katolikus mise liturgiájának a különböző mozzanatait véleménynyilvánításnak minősül, ezáltal pedig a gyűlöletbeszéd elkövetésének megállapításához szükséges vizsgálat tárgya lehet. A másodfokú bíróság az ítéletében kiemelte, hogy a római katolikusokat az alperesek által előadott performansz több dimenzióban is megsérthette. Egyrészt az alperesek meggyalázták a vallás központi elemének számító szentáldozást, másrészt pedig az, hogy a Jézus Krisztus testét



szimbolizáló ostyát abortusztablettára cserélték, a hívekben azt az érzést kelthette, hogy a szentáldozást a tüntetők összemossák a Tízparancsolat „Ne ölj!” parancsolatával. Az Alkotmánybíróság határozatának legnagyobb részében azt vizsgálta, hogy egyrésztől az indítványozók által sérelmezett megnyilvánulás megsértette-e a hívők emberi méltóságát, másrésztől pedig a hívők rendelkeznek-e fokozott tűrési kötelezettséggel a véleménynyilvánítás szabadságával szemben.

Az alapügyben hozott ítéletekben a fenti kérdésekben ellentmondások fedezhetők fel. Az elsőfokú ítélet szerint az alperesek az indítványozók által sérelmezett magatartást egy közéleti vita keretében tanúsították, amelynek a lengyel római katolikus egyház állásfoglalásán keresztül a római katolikus egyház is része volt. A tüntetés lényege – amelynek az előadás a részét képezte – a lengyel római katolikus egyház abortusszal kapcsolatos véleményére adott reakció volt. A Fővárosi Törvényszék végül úgy határozott, hogy az abortusztörvénnyel kapcsolatban – egy közéleti, társadalmi kérdésben – az egyház véleményt fejezett ki, amellyel összefüggésben megfogalmazott kritikákkal szemben mind a katolikus egyházat, mind pedig az azzal azonosuló személyeket a közéleti szereplőkhöz hasonló fokozott tűrési kötelezettség terheli. Az elsőfokú bíróság továbbá nem látott problémát abban, ahogyan a tüntetők ezt a kritikát megfogalmazták, ugyanis az a bíróság álláspontja szerint nem volt öncélú, és nem gyalázták meg vele a katolikus hívők hitét. A Fővárosi Ítéletábra az elsőfokú ítélettel szemben megállapította a jogsértést. A másodfok döntése markánsan eltért az elsőfokétól. Az Ítéletábra megkérdőjelezte, hogy az alperesek által tanúsított magatartás – a szentáldozás kifigurázása – egyáltalán a véleménynyilvánítás szabadsága körébe tartozó tevékenységnek minősül-e, valamint azt álláspontot fejtette ki, hogy az a hívők közösségére nézve sértő és megalázó volt. A másodfok szerint az is kérdéses, hogy az előadás értelmezhető-e az abortusz igénybevételének korlátozása körüli társadalmi vitában való részvételnek, mivel a performansz keretében az alperesek az abban elfoglalt állásukat nem adták a nyilvánosság tudomására, egyszerűen csak a katolikus liturgia egyik kardinális elemét figurázták csak ki. A Kúria az elsőfok döntéséhez igazodott. A Kúria nem kérdőjelezte meg azt, hogy az alperesek által előadott bemutató véleménynek számít-e, valamint arra is kitért, hogy a gúny a vélemény kifejezésének egyik eszköze is lehet. Az Alkotmánybíróság a határozatában kiemelte az Emberi Jogok Európai Bírósága előtt folyó Otto-Preminger-Institut ügyet, amely az Emberi Jogok Európai Bírósága megkövetelte a véleménynyilvánítás gyakorlásánál, hogy kerüljék azokat a kifejezéseket, amelyek egyrésztől szükségtelenül támadóak, másrésztől pedig nem járulnak érdemben hozzá a közügyek megvitatásához.

Az Alkotmánybíróság hangsúlyozta, hogy ha egy intézményesült vallási közösség közéleti kérdésben megnyilvánul, ez a vélemény ugyanúgy szabadon bírálható, mint bármely másik közéleti szereplő véleménye, így ugyanaz a tűrési

kötelezettség terheli ebben az esetben az egyházakat, mint a közéleti szereplőket. A határozatból az is kitűnik, hogy az Alkotmánybíróság a másodfok azon álláspontjával is egyetért, hogy a vélemény a gúny formáját is felveheti. Az Alkotmánybíróság viszont fontosnak tartotta kiemelni, hogy disztingválni kell vallási közösség és a vallás kritizálása között, ugyanis amennyiben vallási hitelt, vallásos szertartást, vallási jelképeket figuráznak ki és gúnyolnak a vélemény nyilvánítása közben, úgy abban az esetben a véleménynyilvánítás szabadsága korlátozható. Az Alkotmánybíróság határozatából kitűnik, hogy ebben az esetben a nyilvánított véleménnyel az volt a legnagyobb probléma, hogy nem abban a közéleti vitában – az abortusz igénybevételét korlátozó lengyel törvény meghozatalával kapcsolatban – történt, hanem a katolikus egyház vallási szertartását figurázta ki, amire az intézményesült vallási közösséghez tartozó hívek fokozott tűrés kötelezettsége már nem terjed ki.

### **2.3. 3080/2022. (II.25.) számú alkotmánybírósági határozat**

A következő jogeset, amelyet tanulmányomban elemezni szeretnék a 3080/2022 (II.25.) számú alkotmánybírósági végzés<sup>17</sup>, amelynek az alapügye egy sajtóhelyreigazítási per volt. Az alapügyben az alkotmányjogi panasz indítványozója egy civiljogi aktivistaként is tevékenykedő ügyvéd volt. Az indítványozó blogot vezet és YouTube-csatornát üzemeltet, ahova az aktivista tevékenységével kapcsolatos fejleményeit teszi közzé.

Az indítványozó 2020. április 5-én és április 30-án videófelvételeket tett közzé arról, hogy a dozmati víztározóhoz nem lehet szabályosan behajtani, sem pedig ott parkolni, amellyel kapcsolatban egy internetes hírportál „Saját szabályszegését vette videóra az önjelölt séi blogger” címmel egy cikket jelentetett meg. A cikkel szemben az indítványozó sajtóhelyreigazítási pert kezdeményezett azonban a keresetet a Győri Törvényszék elutasította. A kereset elutasításáról a hírportál újabb cikket hozott le „Bíróság mondta ki, hogy (az indítványozó) ügyvédként nem ismeri a jogszabályokat”, amelyben kitértek arra is, hogy az ügyvédként dolgozó aktivista a perben formai hibát vétett és a bíróság emiatt utasította el a keresetet. Az indítványozó ezt követően újabb sajtóhelyreigazítási pert indított, mivel úgy gondolta, hogy a cikk címe nem tükrözi a valóságot, ugyanis a bíróság nem fogalmazott meg olyan álláspontot, amely szerint az indítványozó - ügyvéd léte - nem ismerné a jogszabályokat. Az elsőfokú bírósággal eljáró Győri Törvényszék kötelezte a hírportált, hogy tegyenek közzé egy helyreigazító hírt az oldalukon. Az elsőfokú bíróság indoklásában kiemelte, hogy a cikk címe tényállítást tartalmazott, amelynek a valóság alapját a felperesnek, vagyis a hírportálnak kellett volna

---

<sup>17</sup> 3080/2022. (II.25.) AB határozat

bizonyítania az eljárás keretében, amire nem került sor. A bíróság így azt állapította meg, hogy az ügy tárgyat képező tényállítás valótlan, és bizonyítási indítvány hiányában annak tartalmát nem vizsgálta. A döntés ellen a hírportál fellebbezett, azonban a Győri Ítéltábla helybenhagyta az elsőfokú bíróság határozatát. A másodfokú bíróság ítéletében egytértett az elsőfokú bíróság indoklásával, sőt arra is rávilágított, hogy a kifogásolt cikk címe egyaránt értékítélet, vélemény és tényelőadás. Az Ítéltábla az elsőfok döntésével csak abban nem értett egyet, hogy a Győri Törvényszék a bizonyítékok értékelésének mellőzésével hozta meg a döntését. Az Ítéltábla azzal érvelt, hogy ugyan a törvényben foglalt bizonyítási kötelezettség valóban az alperesi hírportált terheli azonban a bíróság bizonyítási indítvány nélkül is figyelembe veheti azokat a bizonyítékokat, amelyekről hivatalból szerzett tudomást. A Győri Ítéltábla arra is rávilágított, hogy az indítványozót annak ellenére sem terheli fokozott tűrési kötelezettség, hogy közszereplőnek számít, mivel a róla szóló állítások valótlanok voltak. Az alperes a jogerős döntéssel szemben felülvizsgálati kérelmet nyújtott be. Az alperes azzal érvelt, hogy a cikk címe nem túlzó értékítélet, hanem a bíróság ítéletéből világosan kitűnik, hogy az indítványozó – aki ráadásul ügyvéd – nem ismeri a KRESZ szabályait, illetve a cikk címe csak felületesen tartalmazza a szerző cikkben kifejtett véleményét, ugyanis a címnek az a rendeltetése, hogy megragadja az olvasó figyelmét. A Kúria hatályon kívül helyezte a jogerős bírósági ítéletet, valamint az indítványozó keresetét elutasította, mivel nem értett egyet azzal, hogy az alapügy tárgyat képező cím valótlan tényállításokat tartalmazott volna. A Kúria kiemelte, hogy annak a megállapítása során, hogy egy kifejezés tényállítás vagy véleménynyilvánítás, a közléseket nem megjelenésük alapján, hanem tényleges tartalmuk alapján, annak egészében kell vizsgálni. A Kúria ezeken kívül rámutatott, hogy az eljáró bíróságok nem értelmezték megfelelően az Alaptörvény véleménynyilvánítás szabadságáról szóló IX. cikkét, mivel a közügyekkel kapcsolatos vélemény kinyilvánítása kifejezetten a szólás – és sajtószabadság részét képezi, így különös védelem alá esik. A Kúria egytértett az alperesi hírportállal, hogy a cím megfogalmazása mögötti szándék az olvasó figyelmének megragadására irányult, valamint kifejezte azon álláspontját, hogy a cím nem az olvasókat megtévesztő hamis információt, hanem az indítványozó tevékenységével kapcsolatos véleményt fogalmaz meg.

Az indítványozó a Kúria ítéletével szemben alkotmányjogi panaszt nyújtott be, amelyben arra hivatkozott, hogy az alapügyben megsértették az Alaptörvény jó hírnév tiszteletben tartásáról szóló VI. cikkének (1) bekezdését<sup>18</sup>, illetve a

---

<sup>18</sup> Magyarország Alaptörvénye VI. cikk (1): „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy magán- és családi életét, otthonát, kapcsolattartását és jó hírnevét tiszteletben tartsák. A véleménynyilvánítás szabadsága és a gyülekezési jog gyakorlása nem járhat mások magán- és családi életének, valamint otthonának sérelmével.”

tisztességes eljáráshoz való jogot tartalmazó XXVIII. cikk (1) bekezdését<sup>19</sup>. Az indítványozó szerint a jó hírnév tiszteletben tartásához való joga abban a tekintetben szenvedett csorbát, hogy a sajtóhelyreigazítási eljárás keretében nem orosolták a jogsérelmét. Álláspontja szerint azzal, hogy az alperesi hírportál olyan címmel közöl róla egy cikket, amelyben megkérdőjelezzik a szakmaiságát azzal, hogy ügyvéd létére nem ismeri a jogszabályokat, az jelentős mértékben árthat a hírnevének. Az indítványában az indítványozó arra is kitért, hogy a Kúria hibásan minősítette az alperesi hatóság címben közölt valótlan tényállítását véleménynek, mivel valóságtartalmát bizonyítani lehet. Az indítványozó a tisztességes eljáráshoz fűződő joga tekintetében arra mutatott rá, hogy a Kúria a döntését nem támasztotta alá megfelelően, mivel egyrésztől nem tett eleget indokolási kötelezettségének másrésztől pedig nem vette bizonyíthatósági teszt alá a sérelmezett állítást. A fentiekből tisztán kitűnik, hogy az indítványozó leginkább eljárásjogi problémákat sorolt, így az Alkotmánybíróságnak elsősorban arról kellett döntenie, hogy kiterjed-e egyáltalán a hatásköre az előterjesztett kérdések megválaszolására.

Az Alkotmánybíróság kiemelte, hogy az indítványozó sem a jó hírnév tiszteletben tartásához való jogának megsértésével sem pedig a tisztességes eljáráshoz fűződő jogával kapcsolatban nem fogalmazott meg olyan alkotmányos kérdéseket, ahol szükség lett volna az Alkotmánybíróság értelmezésére. Az indítványozó csak törvényességi, bizonyíték-értékelési és jogszabályértelmezési problémákat vetett fel az alkotmányjogi panaszában, amelyek nem alkotmányossági, hanem törvényességi kérdések, ezért az Alkotmánybíróság az indítványozó alkotmányjogi panaszát elutasította.

#### **2.4. 3214/2022. (V.11.) számú alkotmánybírósági határozat**

Az utolsó döntés, amire tanulmányomban ki szeretnék térni az a 3214/2022 (V.11.) Alkotmánybírósági határozat<sup>20</sup>. Az alkotmányjogi panasz indítványozója egy érdekvédelmi egyesület tagjaként egy családjogi ügyben perbeli képviselőt látott el. Miután lezárult az eljárás az indítványozó egy videót tett közzé az egyik közösségi oldalon „Családjogi bíró durva szereptévesztésben” címmel, amelyben arra utalt, hogy eljáró bíró gyógyszerek és hallucinogének hatása alatt állhatott, alacsony értelmi képességekkel rendelkezik, valamint kiemelte a családjogi bíró származását is.

A felvétel miatt a Pesti Központi Kerületi Bíróság feljelentést tett az indítványozó ellen, valamint az érintett bíró magánindítványt is előterjesztett. Az

---

<sup>19</sup> Magyarország Alaptörvénye XXVIII. cikk (1): „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy az ellene emelt bármely vádat vagy valamely perben a jogait és kötelezettségeit törvény által felállított, független és pártatlan bíróság tisztességes és nyilvános tárgyaláson, ésszerű határidőn belül bírálja el.”

<sup>20</sup> 3214/2022. (V. 11.) AB határozat

indítványozó nem tagadta a vádat, azonban álláspontja szerint az általa használt kifejezések a véleménynyilvánítás oltalma alá tartoznak, ezért nem tekintette magát bűnösnek.

Az elsőfokú bíróság egyetértett az indítványozóval, ezért ítéletében felmentette. A bíróság álláspontja szerint mind az Alkotmánybíróságnak, mind pedig az Emberi Jogok Európai Bíróságának a gyakorlata azt mutatja, hogy a sérelmezett megnyilvánulásokat a véleménynyilvánítás szabadsága védi, mivel a kormányzati személyeket és közhivatalnokokat magasabb tűrési kötelezettség terheli, mint a magánszemélyeket. A másodfokú bíróság megváltoztatta az elsőfokú bíróság döntését, és az elektronikus adat végleges hozzáférhetetlenné tételét rendelte el, vagyis kötelezte az indítványozót az ügy tárgyát képező videó közösségi oldalról való eltávolítására. A másodfokú bíróság ezen kívül az indítványozót bűnösnek nyilvánította, mivel a cselekménye jogellenes és tényállásszerű volt, valamint túllépte a véleménynyilvánítás szabadságának védelmi körét. A másodfokú bíróság ezen kívül még hivatkozott a 2019.3.68. BH-ra, amely szerint, ha a megnyilvánulás arra irányul, hogy a bírót megalázza, bántsa és a közügyekkel össze nem függően támadja, abban az esetben nem tekinthető az védett közlésnek. Az Ítéletábra harmadfokon helyben hagyta a másodfok döntését kiemelve azt, hogy a közlésnek valóban vannak olyan elemei, amelyek a véleménynyilvánítás szabadságának körébe tartoznak, azonban az ebből fakadó védelem már nem terjed ki azokra a megnyilvánulásokra, amelyek a bíró alkalmasságát összefüggésbe hozták a származásával.

Az indítványozó az alkotmányjogi panaszában az Alaptörvény véleménynyilvánítás szabadságáról szóló IX. cikk (1) bekezdésének<sup>21</sup>, az tisztességes eljáráshoz fűződő XXIV. cikk (1)<sup>22</sup> bekezdésének és bírói úton történő jogorvoslathoz fűződő jogról szóló XXVIII. cikk (1)<sup>23</sup> bekezdésének a megsértésére hivatkozott. A véleménynyilvánítás szabadságához fűződő jogának sérelme miatt fordult az Alkotmánybírósághoz, kiemelve azt, hogy a közhatalmat gyakorló közszereplők – amely körbe a bíró is tartozik – kritizálhatósága a demokratikus társadalom fokmérőjének számít, a kritikának pedig a túlzás és provokáció is a részét képezheti. Az indítványozó ezen kívül még hivatkozott arra is, hogy azzal, hogy az érintett bírót nem hallgatták meg és – az indítványozó szerint – magánindítványa nem volt befolyásmentes, a tisztességes eljáráshoz fűződő joga is sérült. Az alkotmányjogi panasz alapján tehát az Alkotmánybíróságnak azt kellett vizsgálnia,

---

<sup>21</sup> Magyarország Alaptörvénye IX. cikk (1): „Mindenkinek joga van a véleménynyilvánítás szabadságához.”

<sup>22</sup> Magyarország Alaptörvénye XXIV. cikk (1): „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.”

<sup>23</sup> Magyarország Alaptörvénye XXVIII. cikk (1): „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy az ellene emelt bármely vádat vagy valamely perben a jogait és kötelezettségeit törvény által felállított, független és pártatlan bíróság tisztességes és nyilvános tárgyaláson, ésszerű határidőn belül bírálja el.”

hogyan az alapeljárásban sérült-e az indítványozó véleménynyilvánítás szabadságához való joga és a tisztességes eljáráshoz fűződő joga. Az Alkotmánybíróság határozatában levezette, hogy a közélettel kapcsolatos közléseket nagyobb alaptörvényi védelem illeti meg. Az Alkotmánybíróság azt is kiemelte, hogy a gyakorlatában már többször is előfordult, hogy a véleménynyilvánítás szabadságával a személyiségi jog büntetőjogi védelme állt szemben egymással. Ezen ellentét feloldására az Alkotmánybíróságnak egy tesztet kell alkalmaznia. A teszt egyik legfontosabb része, hogy a közlés „közügyekben való megszólalásnak” minősül-e. Ebben a kérdésben fontos különválasztani, hogy a bírálat a bírói döntésre vagy a bíró személyére irányul-e, mivel, ha a bírói döntés jogosságának és megalapozottságának emelnek hangot, az végső soron közügyben való megnyilatkozásnak minősül. Az alapesetben vizsgált videó középpontjában viszont a bíró személye állt, amelynek tartalma jelentősen túlmutat a véleménynyilvánítás védelmi körén.

### 3. Összegzés

A fentebb taglalt alkotmánybíróági határozatokból világosan kitűnik az a szemléletváltás, amely az elmúlt időszakban jellemzi az Alkotmánybíróságot. Az első jogesetben hiába hivatkozott az indítványozó, hogy a közszereplő fogalmi körébe nem tartozó személynek minősül, mivel az országban jelentős médiaszemélyiségnek számít, ezért a róla történő megnyilvánulások alkalmasak lehetnek a közvélemény alakítására, így a másik közszereplő által alkotott véleményt fokozott alkotmányos védelem illeti meg. A második határozatban ugyan kimondta az Alkotmánybíróság, hogy a tüntetők a véleménynyilvánítás során átléptek egy határt, azonban emellett azt is kiemelték, hogy ha az egyház valamilyen közéleti témában foglal állást, akkor a közszereplőkhöz hasonló tűrési kötelezettség a hívekre – mivel azok az egyház tagjainak számítanak – is kiterjed. A harmadik határozat kitűnik egy kicsit a sorból, mivel az indítványozó egy sajtóhelyreigazítási pert követően fordult az Alkotmánybírósághoz, amely azért utasította el az indítványát, mert nem rá tartoztak azok a kérdések, amelyeket az indítványozó sérelmezett. Ezt a jogesetet csak azért emeltem ki, mert ez is példája annak, hogy az elektronikus világban milyen új formái – közösségi oldal, blog, videómegosztó oldal – jelentek meg a véleménynyilvánításnak. Az utolsó határozatban egy bírót érintő sértő videó állt a középpontban, amelyben az Alkotmánybíróság a bíró közszereplői minőségén túl azt is vizsgálta, hogy az Alaptörvény által védett közlésnek hol húzódnak a határai. A határozatokból több sajátosságot is lehet szűrni. Az egyik legszembevetőbb az, hogy gyakran a véleménynyilvánítás szabadságára azért hivatkoznak, hogy kibújjanak a felelősségre vonás alól, amely az emberi méltóságot sértő

megnyilvánulásaik miatt terhelné őket. A másik dolog, amelyet észrevettem az az, hogy az Alkotmánybíróság már inkább arra koncentrált az ilyen és hasonló esetek elbírálásánál, hogy a vizsgálat alá vont közlés közügyekben való megnyilvánulásnak minősül-e. Ebből látszódik, hogy a fokozottabb alkotmányos védelem már nem a személy közszereplői minőségéből kerül levezetésre, hanem a közlés tartalmából.

## Irodalomjegyzék

*Felhasznált jogszabályok, jogi dokumentumok*

Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.)

Az elmúlt rendszer titkosszolgálati tevékenységének feltárásáról és az Állambiztonsági Szolgálatok Történeti Levéltára létrehozásáról szóló 2003. évi III. törvény

A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény

36/1994 (VI.24.) számú AB határozat

3145/2018. (V.7.) számú AB határozat

6/2021 (II.19.) számú AB határozata

3080/2022. (II.25.) számú AB határozat

3214/2022. (V. 11.) AB határozata

*Internetes források*

Teljes abortusztilalom jöhet Lengyelországban,

<https://index.hu/kulfold/2016/09/20/lengyelorszag-abortusz-szigoritas/>

(letöltés dátuma: 2023. 03.30.)

Poland's abortion ban proposal near collapse after mass protests,

<https://www.theguardian.com/world/2016/oct/05/polish-government-performs-u-turn-on-total-abortion-ban>

(letöltés dátuma: 2023. 03. 30.)

Csík Aurél

A közszereplőkkel kapcsolatos vélemény korlátozhatósága az Alkotmánybíróság gyakorlata alapján

---



GABRIELE TOSCANO\*

*Right of withdrawal and consumer law*

**Abstract:** The paper aims to analyse the right of the consumer has to withdraw, without any penalty and without specifying reason, within the period of fourteen working days in contracts concluded outside business premises (or at a distance). Special attention will be paid to the doctrine and, above all, to the most important interventions of both Italian and European case law to grasp the most important aspects of consumer rights.

**Keywords:** Withdrawal, Contracts, Consumer, European law, Consumer protection

DOI: <https://doi.org/10.46942/SIDM.2023.2.145-154>

## 1. Introduction

One of the most important topics in consumer law is the right of withdrawal in matters of purchases<sup>1</sup>. The right of withdrawal only applies to contracts concluded away from business premises, or in distance contracts, i.e., concluded via internet or other means of communication (such as telephone, e-commerce, etc.).

The rationale for this possibility for consumers is very simple: off-premises, or when concluding distance contracts, it is not the consumer who decides to make the purchase, but the purchase is very often proposed by the seller, so he does not have the clarity he might have if he had decided to go into a shop<sup>2</sup>.

Often when the consumer is contacted, e.g., by telephone (think of the energy or telephony market, which use this method) they surprise him at a time of day when he is busy<sup>3</sup>. The lack of clarity with which the consumer often accepts the offers received is rewarded with the right of second thoughts, which legally is a real right of withdrawal, i.e., the consumer cancels the contract<sup>4</sup>.

---

\* Gabriele Toscano. Doctoral Candidate in Consumer Law and Private Law, University of Perugia (Italy) and Salamanca (Spain). Supervisor: Prof. Dr. Eugenio Llamas Pombo, Full Professor of Private Law, and Prof. Dr. Lorenzo Mezzasoma, Full Professor of Private Law.

<sup>1</sup> RECINTO, G. - MEZZASOMA, L. - CHERTI, S.: Diritti e tutele dei consumatori. Napoli, 2014, 203 and ALPA, G.: Tutela del consumatore. Contratti a distanza. Prime considerazioni. *I Contratti*, 1999/8-9, 845-852.

<sup>2</sup> BENEDETTI, A.M.: Il recesso di pentimento nell'acquisto a distanza di prodotti o servizi finanziari. *Economia e diritto del terziario*, 2016/1, 83-94; BRUTTI, N.: "Beseitigungsrechte" e tecniche di ritrattazione del consenso. *Rivista critica del diritto privato*, 2005/3, 511-518 and VERSACI, G.: Le tutele a favore del consumatore digitale nella "direttiva omnibus". *Persona e Mercato*, 2021/3, 583-595.

<sup>3</sup> RECINTO, G. - MEZZASOMA, L. - CHERTI, S.: Diritti e tutele dei consumatori. Napoli, 2014, 20.

<sup>4</sup> DORIA, G.: Il contratto tra post-modernità e tradizione. *Giustizia civile*, 2015/3, 485-513.

## 2. Effects of the right of withdrawal

The effect of the right of withdrawal consists in the consumer's right to have any sums he may have paid returned and to return any goods he may have received; and in this respect, only the costs of returning any goods received are to be borne by the consumer<sup>5</sup>.

This right does not apply when the consumer goes to a shop in person to make purchases: in this case, there is no right of withdrawal, but the goods may only be exchanged at the seller's discretion or if the product is defective (in the latter case, the rules on defective products or the rules on the right of guarantee apply)<sup>6</sup>. In these cases, the right of withdrawal does not apply, and in this regard the Italian Consumer Code in articles 52 et seq.<sup>7</sup> states that for distance contracts, i.e., negotiated away from business premises, the consumer has the right to withdraw, without penalty and without specifying the reason, within a period of fourteen working days<sup>8</sup>.

## 3. Right of withdrawal and exercise by consumer

The right of withdrawal is exercised by sending, within the fourteen-day period, a written communication to the trader; and the communication may also be sent by fax or e-mail but, within the following forty-eight hours, it must always be confirmed by registered mail with return receipt<sup>9</sup>.

The Italian Consumer Code has therefore provided, for the protection of the consumer, that the right of withdrawal may be exercised even without stating the reason<sup>10</sup>. In short, the consumer who concludes a distance contract may also simply change his mind without this affecting his wish to withdraw. Therefore, no penalty

---

<sup>5</sup> CONFORTINI, C.: Il recesso di pentimento. *Corriere giuridico*, 2014/75, 19-25; NIVARRA, L.: Rimedi: un nuovo ordine del discorso civilistico?. *Europa e diritto privato*, 2015/3, 583-611 and MANGIARACINA, L.: La Corte di Giustizia, il recesso nel BGB e l'obbligo restitutorio relativo alle spese di consegna. *Europa e diritto privato*, 2011/4, 1207-1226.

<sup>6</sup> PAGLIANTINI, S.: La riforma del codice del consumo ai sensi del d.lgs. 21/2014: una rivisitazione (con effetto paralizzante per i consumatori e le imprese?). *I Contratti*, 2014/8-9, 796-821.

<sup>7</sup> Originally the deadline was ten days, it was later changed by European directives.

<sup>8</sup> DI MAJO, A.: Rimedi e dintorni. *Europa e diritto privato*, 2015/4, 703-741.

<sup>9</sup> DALIA, C.: Il recesso consumeristico di "libera valutazione" dell'affare. *Rivista di diritto privato*, 2015/4, 487-516.

<sup>10</sup> COGNOLATO, M.: La negoziazione di servizi e strumenti finanziari fuori sede e il recesso dell'investitore (ex art. 30, comma 6, t.u.f.) al vaglio della giurisprudenza inglese. *Banca borsa e titoli di credito*, 2016/6, 680-723.

is due for changing one's mind. If the trader omits to indicate the terms and modalities of withdrawal, in this type of contract, the consumer may still exercise the right<sup>11</sup>, but the time limit increases from fourteen days to twelve months from the conclusion of the contract (also in this case, no penalty shall be charged to the consumer)<sup>12</sup>.

In service contracts, the time limit starts to run from the conclusion of the contract, so for example if the consumer has accepted a telephone offer, the fourteen-day period starts to run from when he received the telephone call from the trader<sup>13</sup>. In sales contracts, even if concluded by telephone, on the other hand, the time limit begins to run from the time of delivery, whereas for supply contracts (electricity, telephony, etc.) the time limit begins to run from the day of conclusion of the contract<sup>14</sup>.

Finally, the rules on the right of withdrawal do not apply to contracts, concluded at a distance, which have as their object the supply of sealed goods that are not suitable for return for reasons of hygiene or health protection and have been opened after delivery<sup>15</sup>.

#### 4. Some reflections on the sidelines of Civil Code and Consumer Code

The right of withdrawal is a legal institution which in the Italian legal system has also affected the Civil Code<sup>16</sup>. It is no coincidence that the Civil Code contains a plurality of provisions in the general part of the contract in articles. 1373 and 1385. The former concerns unilateral withdrawal (the "recesso unilaterale"), while the latter concerns the deposit (the "caparra confirmatoria"), topics that are completely different from the right of withdrawal provided for consumers, but which at the same time have some very interesting points<sup>17</sup>.

---

<sup>11</sup> RECINTO, G. - MEZZASOMA, L. - CHERTI, S.: Diritti e tutele dei consumatori. Napoli, 2014, 33.

<sup>12</sup> SIRENA, P. - ADAR, Y.: La prospettiva dei rimedi nel diritto privato europeo. *Rivista di diritto civile*, 2012/3, 359-387.

<sup>13</sup> PAGLIANTINI, S.: L'ibridazione del nuovo recesso di pentimento. *Rivista di diritto civile*, 2015/2, 275-296.

<sup>14</sup> ZORZI GALGANO, N.: Il recesso di protezione del consumatore nella nuova disciplina del turismo e della multiproprietà. *Contratto e impresa*, 2011/4-5, 1193-1263.

<sup>15</sup> BACCIARDI, E.: Capo di abbigliamento personalizzato e recesso del consumatore: il confezionamento su misura può escludere lo *ius poenitendi* legale ma non quello convenzionale. *La Nuova giurisprudenza civile commentata*, 2009/6, 572-578.

<sup>16</sup> DI MAJO, A.: Giustizia e "materializzazione" nel diritto delle obbligazioni e dei contratti tra (regole di) fattispecie e (regole di) procedura. *Europa e diritto privato*, 2013/3, 797-833 and CONFORTINI, C.: A proposito del "*ius poenitendi*" del consumatore e della sua discussa natura. *Europa e diritto privato*, 2017/4, 1343-1405.

<sup>17</sup> PADOVINI, F.: Risoluzione e recesso. *Obbligazioni e contratti*, 2012/2, 86-88.

They are completely different disciplines because art. 52 of Consumer Code, in providing for the right of withdrawal, provides that only the consumer may “repent” and thus withdraw from the contract without any reason (one speaks in this regard of withdrawal *ad nutum*, i.e., without any justification)<sup>18</sup>. In art. 1373 of the Civil Code, withdrawal is granted to both parties, i.e., both the buyer and the seller, with the consequence that the right of withdrawal in favour of the consumer is a unilateral withdrawal<sup>19</sup>.

Unlike the Consumer Code, where withdrawal is of a legal nature, in the Civil Code withdrawal is connected to private autonomy<sup>20</sup>. In art. 1385 of the Civil Code, it emerges that the “caparra confirmatoria”<sup>21</sup> represents the right to withdraw from the contract extrajudicial (i.e., without the intervention of a judge) due to the non-performance of one of the parties to the contract.

From this it emerges that we are not in the presence of a withdrawal *ad nutum*, i.e., without cause, but for a valid reason, i.e., the non-performance of one of the parties (who has not respected the contractual agreements)<sup>22</sup>.

## 5. The behavior and the obligation to inform of the seller

Another interesting case to be analysed is that of contracts concluded at a distance, e.g., via e-commerce<sup>23</sup>. Unlike off-premises contracts, where the consumer is taken by surprise, in this case he buys the product but has the right of withdrawal at his disposal. The reason lies in the fact that in this type of contract the consumer does not touch the purchased good.

Whereas in contracts concluded on business premises the consumer can try on the good before buying it, here he cannot do so. It follows from this that the consumer cannot bear the risk that the purchased good is not suitable for him, with

---

<sup>18</sup> BUGETTI, M.N.: Il giudizio di vessatorietà della multa penitenziale prevista per il recesso del consumatore dal contratto di mediazione atipica. *Contratto e impresa*, 2021/2, 422-435 and BACCIARDI, E.: Il nuovo statuto del diritto di ripensamento tra efficienza del mercato e razionalità (limitata) dei consumatori. *La Nuova giurisprudenza civile commentata*, 2017/3, 415-428.

<sup>19</sup> PRELATI, R.: La caparra e le vicende del contratto. *Diritto e giurisprudenza*, 1973/5, 633-643. It is the seller's obligation to make the standard withdrawal form available to the consumer, as per Annex I, part B, to the Consumer Code. T.A.R. Roma, (Lazio) sec. I, 10/05/2021, no. 5449. <https://dejure.it/>.

<sup>20</sup> TRIZZA, V.: Diritto di recesso e clausole abusive nei contratti conclusi dai consumatori. *Il diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 1998/3, 471-478 and FRONTINI, G.: Caparra e risarcimento del danno. *Temì Romana*, 1989/1-2, 104-105.

<sup>21</sup> PAROLA, F.: La caparra confirmatoria. *Obbligazioni e Contratti*, 2006/7, 634-643.

<sup>22</sup> RENDE, F.: Il ruolo dell'informazione sul recesso dopo la sentenza “Walbusch Walter Busch”. *La Nuova Giurisprudenza Civile Commentata*, 2019/4, 675-682.

<sup>23</sup> PICA, G.: Commercio telematico. *Digesto delle discipline privatistiche*, Torino, 2003, 289.

the consequence that the right of withdrawal is to be understood as a remedy for the lack of “live” proof of the good<sup>24</sup>.

The seller therefore has the obligation to behave correctly towards the buyer, and in consumer contracts the professional must inform about the right of withdrawal<sup>25</sup>.

The European legislator therefore provides that the right of withdrawal derives from an obligation to inform the trader, and the one who stipulates distance contracts or contracts negotiated away from business premises with consumers.

If the professional does not correctly inform the consumer, the terms for exercising the right of withdrawal change: the consumer from fourteen days passes to have a right of twelve months, and more specifically the term will start from the moment of delivery of the goods in the contracts of sale<sup>26</sup>, and from the time of supply of the service in contracts for example for mobile telephony, electricity, etc.

## 6. The most significant case law

Finally, it remains to review some of the most important decisions of the Italian and European courts.

The Court of Justice of the European Union has established that there is no right of withdrawal for the online purchase, through intermediaries, of tickets for cultural events. article 16, letter l), of Directive 2011/83/EU, on consumer rights, must be interpreted as meaning that the exception to the right of withdrawal provided for by this provision can be enforced against a consumer who has concluded, with an intermediary acting in his own name but on behalf of the organizer of a leisure activity, a distance contract relating to the purchase of a right of access to that activity, to the extent that, on the one hand, the extinction by withdrawal, pursuant to article 12(a) of that directive, of the obligation towards the consumer to perform that contract would pass the risk connected with the provision of the funds thus released on to the organizer of the activity in question and, on the other hand, it is provided that the leisure activity to which that right gives access must take place on a specific date or in a specific period<sup>27</sup>.

Regarding the form of information, the Court of Justice of the European Union has established that in a credit agreement for consumers all the information relating

---

<sup>24</sup> TREZZA, R.: Il contratto nell'era del digitale e dell'intelligenza artificiale. *Il diritto dell'economia*, 2021/2, 287-319.

<sup>25</sup> ADDANTE, A.: La circolazione negoziale dei dati personali nei contratti di fornitura di contenuti e servizi digitali. *Giustizia civile*, 2020/4, 889-931 and BASTIANELLI, G.: Violazione degli obblighi di informazione nella prestazione dei servizi di investimento e riparto dell'onere probatorio nei giudizi di responsabilità. *Giurisprudenza commerciale*, 2020/4, 808-828.

<sup>26</sup> CUFFARO, V.: Gli obblighi di informazione. *Europa e diritto privato*, 2020/2, pp. 545-548.

<sup>27</sup> Court Justice UE, sec. VIII, 31/03/2022, no. 96. <https://dejure.it/>.

to the times, methods and costs of the withdrawal must be indicated. Article 10(2)(t) of Directive 2008/48 must be interpreted as meaning that the credit agreement must mention essential information concerning all out-of-court complaint or redress mechanisms available to the consumer and, if applicable, the cost of each, whether the complaint or appeal should be submitted by post or electronically, the physical or email address to which such complaint or appeal should be sent, and other requirements of form to which such claim or recourse is subject. As far as this information is concerned, a mere reference, made in the credit agreement, to a procedural regulation that can be consulted on the Internet or to another act or document concerning the methods of out-of-court complaint and redress mechanisms is not sufficient<sup>28</sup>.

Finally, regarding the right of withdrawal in financial contracts concluded at a distance, the Court of Justice of the European Union has established that it involves the repayment of principal and interest. Article 7(4) of Directive 2002/65/EC on the distance marketing of consumer financial services and amending Council Directive 90/619/EEC and Directives 97/7/EC and 98/27 /EC, must be interpreted as meaning that, when exercising his right of withdrawal in respect of a credit agreement concluded at a distance with a supplier, a consumer is entitled to obtain from the supplier, without prejudice to the amounts which he himself is required to pay to the latter, under the conditions set out in article 7(1) and (3) of the aforementioned directive, repayment of the principal and interest paid in performance of the contract, but not an indemnity for the use of such principal and such interest<sup>29</sup>.

On the complex function of the confirmatory deposit, the Supreme Court of Cassation has established that it has a complex function, being aimed at guaranteeing the execution of the contract, being forfeited in the event of default by the counterparty; it also allows, as a self-protection, to withdraw from the contract without the need to go to court and finally contains a preventive and flat-rate quantification of the extent of the damage deriving from the withdrawal, which the party has been forced to due to the failure of others. In this case, the right to withhold the deposit is excluded only if the non-defaulting party, instead of exercising the right of withdrawal, requests the termination of the contract and full compensation for damages in court, in application of the general rules on termination contractual<sup>30</sup>.

Still on the confirmatory deposit, the Court of Appeal of Milan established that in terms of contractual non-fulfilment, once achieved through the formal notice to fulfil the termination of the contract to which the provision of a confirmatory

---

<sup>28</sup> Court Justice UE, sec. VI, 09/09/2021, no. 33. <https://dejure.it/>.

<sup>29</sup> Court Justice UE, sec. VI, 04/06/2020, no. 301. <https://dejure.it/>.

<sup>30</sup> Cass. sec. II, 24/11/2022, no. 34641. <https://dejure.it/>.

deposit accesses, the exercise of the right of withdrawal is definitively precluded, so that the non-defaulting party who limits from the outset its claim for compensation to the retention of the deposit paid to it or to the payment of double the deposit paid by it, in the event of a dispute, is required to combine this claim with a request mere assessment of the resolving effect<sup>31</sup>.

Finally, the Regional Administrative Court of Lazio has established the obligation of the professional to ensure, from the first contact with the consumer, correct and transparent information on the product, to allow him to freely make his choices. Under the Consumer Code, the professional must ensure, from the first contact with the consumer, correct and transparent information on the product, such as to allow the user to freely make his choices. The articles 21 of Legislative Decree no. 206/2005, in fact, places on the professionals a burden of clarity and completeness of the information, which can only concern the salient aspects of the contractual proposal and the actual content of the same, noting the presence of the reported mathematical calculation formula of the cost of early termination. To diminish the unfairness of the commercial practice in question, the alleged decidability of the message by the consumer using the indicated calculation formula cannot be invoked, which, moreover, is particularly complex<sup>32</sup>.

## 7. Conclusion

In the light of what has been explained so far, it emerges that the right of withdrawal in consumer contracts serves to balance the asymmetry of power between the two parties (the seller and the buyer)<sup>33</sup>.

But specifically, the asymmetry must be interpreted in the way the contract is concluded<sup>34</sup>: not all consumer contracts have this right, only distance and off-premises contracts can be “broken” by the right of withdrawal. It is therefore a remedy, in favour of the consumer, but one that concerns only some of these contracts, and how that contract is concluded<sup>35</sup>.

---

<sup>31</sup> App. Milano sec. IV, 22/09/2022, no. 2946. <https://dejure.it/>.

<sup>32</sup> T.A.R. Roma, (Lazio) sec. I, 09/12/2019, no. 14066. <https://dejure.it/>.

<sup>33</sup> NIGLIA, L.: Tra Europa e diritto privato. La questione del “bilanciamento” secondo il diritto civile comparato. *Europa e diritto privato*, 2018/1, 159-184.

<sup>34</sup> RECINTO, G. - MEZZASOMA, L. - CHERTI, S.: Diritti e tutele dei consumatori. Napoli, 2014, 387.

<sup>35</sup> BONGIOVANNI, V.: L'estinzione unilaterale del contratto di credito ai consumatori. *Europa e diritto privato*, 2014/2, 455-515; RENDE, F.: Il recesso comunitario dopo l'ultima pronuncia della Corte di Giustizia. *Rivista di diritto civile*, 2009/5, 525-557 and RIVA, I.: La direttiva di armonizzazione massima sui diritti dei consumatori, o almeno ciò che ne resta. *Contratto e impresa. Europa*, 2011/2, 754-774.

## Bibliography

ADDANTE, A.: La circolazione negoziale dei dati personali nei contratti di fornitura di contenuti e servizi digitali. *Giustizia civile*, 2020/4, 889-931.

ALPA, G.: Tutela del consumatore. Contratti a distanza. Prime considerazioni. *I Contratti*, 1999/8-9, 845-852.

BACCIARDI, E.: Capo di abbigliamento personalizzato e recesso del consumatore: il confezionamento su misura può escludere lo *ius poenitendi* legale ma non quello convenzionale. *La Nuova giurisprudenza civile commentata*, 2009/6, 572-578.

BACCIARDI, E.: Il nuovo statuto del diritto di ripensamento tra efficienza del mercato e razionalità (limitata) dei consumatori. *La Nuova giurisprudenza civile commentata*, 2017/3, 415-428.

BASTIANELLI, G.: Violazione degli obblighi di informazione nella prestazione dei servizi di investimento e riparto dell'onere probatorio nei giudizi di responsabilità. *Giurisprudenza commerciale*, 2020/4, 808-828.

BENEDETTI, A.M.: Il recesso di pentimento nell'acquisto a distanza di prodotti o servizi finanziari. *Economia e diritto del terziario*, 2016/1, 83-94.

BONGIOVANNI, V.: L'estinzione unilaterale del contratto di credito ai consumatori. *Europa e diritto privato*, 2014/2, 455-515.

BRUTTI, N.: "Beseitigungsrechte" e tecniche di ritrattazione del consenso. *Rivista critica del diritto privato*, 2005/3, 511-518.

BUGETTI, M.N.: Il giudizio di vessatorietà della multa penitenziale prevista per il recesso del consumatore dal contratto di mediazione atipica. *Contratto e impresa*, 2021/2, 422-435.

COGNOLATO, M.: La negoziazione di servizi e strumenti finanziari fuori sede e il recesso dell'investitore (ex art. 30, comma 6, t.u.f.) al vaglio della giurisprudenza inglese. *Banca borsa e titoli di credito*, 2016/6, 680-723.

CONFORTINI, C.: A proposito del "*ius poenitendi*" del consumatore e della sua discussa natura. *Europa e diritto privato*, 2017/4, 1343-1405.

CONFORTINI, C.: Il recesso di pentimento. *Corriere giuridico*, 2014/75, 19-25.

CUFFARO, V.: Gli obblighi di informazione. *Europa e diritto privato*, 2020/2, pp. 545-548.

DALIA, C.: Il recesso consumeristico di "libera valutazione" dell'affare. *Rivista di diritto privato*, 2015/4, 487-516.



- DI MAJO, A.: Giustizia e “materializzazione” nel diritto delle obbligazioni e dei contratti tra (regole di) fattispecie e (regole di) procedura. *Europa e diritto privato*, 2013/3, 797-833.
- DI MAJO, A.: Rimedi e dintorni. *Europa e diritto privato*, 2015/4, 703-741.
- DORIA, G.: Il contratto tra post-modernità e tradizione. *Giustizia civile*, 2015/3, 485-513.
- FRONTINI, G.: Caparra e risarcimento del danno. *Temi Romana*, 1989/1-2, 104-105.
- MANGIARACINA, L.: La Corte di Giustizia, il recesso nel BGB e l’obbligo restitutorio relativo alle spese di consegna. *Europa e diritto privato*, 2011/4, 1207-1226.
- NIGLIA, L.: Tra Europa e diritto privato. La questione del “bilanciamento” secondo il diritto civile comparato. *Europa e diritto privato*, 2018/1, 159-184.
- NIVARRA, L.: Rimedi: un nuovo ordine del discorso civilistico?. *Europa e diritto privato*, 2015/3, 583-611.
- PADOVINI, F.: Risoluzione e recesso. *Obbligazioni e contratti*, 2012/2, 86-88.
- PAGLIANTINI, S.: L’ibridazione del nuovo recesso di pentimento. *Rivista di diritto civile*, 2015/2, 275-296.
- PAGLIANTINI, S.: La riforma del codice del consumo ai sensi del d.lgs. 21/2014: una rivisitazione (con effetto paralizzante per i consumatori e le imprese?). *I Contratti*, 2014/8-9, 796-821.
- PAROLA, F.: La caparra confirmatoria. *Obbligazioni e Contratti*, 2006/7, 634-643.
- PICA, G.: Commercio telematico. *Digesto delle discipline privatistiche*, Torino, 2003, 289.
- PRELATI, R.: La caparra e le vicende del contratto. *Diritto e giurisprudenza*, 1973/5, 633-643.
- RECINTO, G. - MEZZASOMA, L. - CHERTI, S.: Diritti e tutele dei consumatori. Napoli, 2014.
- RENDE, F.: Il recesso comunitario dopo l’ultima pronuncia della Corte di Giustizia. *Rivista di diritto civile*, 2009/5, 525-557.
- RENDE, F.: Il ruolo dell’informazione sul recesso dopo la sentenza “Walbusch Walter Busch”. *La Nuova Giurisprudenza Civile Commentata*, 2019/4, 675-682.
- RIVA, I.: La direttiva di armonizzazione massima sui diritti dei consumatori, o almeno ciò che ne resta. *Contratto e impresa. Europa*, 2011/2, 754-774.
- SIRENA, P. - ADAR, Y.: La prospettiva dei rimedi nel diritto privato europeo. *Rivista di diritto civile*, 2012/3, 359-387.
- TREZZA, R.: Il contratto nell’era del digitale e dell’intelligenza artificiale. *Il diritto dell’economia*, 2021/2, 287-319.

TRIZZA, V.: Diritto di recesso e clausole abusive nei contratti conclusi dai consumatori. *Il diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 1998/3, 471-478.

VERSACI, G.: Le tutele a favore del consumatore digitale nella “direttiva omnibus”. *Persona e Mercato*, 2021/3, 583-595.

ZORZI GALGANO, N.: Il recesso di protezione del consumatore nella nuova disciplina del turismo e della multiproprietà. *Contratto e impresa*, 2011/4-5, 1193-1263.

LAKATOS VERONIKA\*

### *Hatékony szabályozás a pénzügyi fogyasztóvédelem területén?*

**Absztrakt:** Lakossági befektetéseknél a befektetési szolgáltatók részletes tájékoztatást adnak az ügyfeleknek, majd felméri a veszteségviselési és kockázattűrési képességüket, végül ezen igényeknek megfelelően nyújtják a szolgáltatást. Az információgyűjtés köre kibővült az ESG-preferenciák felmérésével is, amit az ajánlott pénzügyi termékek kiválasztása során figyelembe is vesz a szolgáltató. Az ESG-preferenciák felméréséhez a szolgáltatónak kell az ügyfelet az ESG témaköréről tájékoztatnia és a lehetséges termékeket elmagyaráznia. A tanulmány röviden bemutatja a szabályozást, és elemzi, mennyire hatékonyak jelenleg a lakossági befektetésekhöz kapcsolódó ügyfélbeszélgetések.

**Kulcsszavak:** pénzügyi fogyasztóvédelem, befektetési tanácsadás, MiFID, fenntarthatóság, ESG-preferenciák

**Abstract:** For retail investments, investment service providers provide clients with detailed information, then assess their loss and risk tolerance, and finally provide the service according to their needs. The scope of information gathering has also been extended to include ESG preferences. To assess ESG preferences, the service provider needs to inform the client about ESG issues and explain possible products. The paper briefly describes the regulation and analyses the current effectiveness of client discussions on retail investment.

**Keywords:** financial consumer protection, investment advice, MiFID, sustainability, ESG preferences

**DOI:** <https://doi.org/10.46942/SIDM.2023.2.155-170>

## 1. Fogyasztóvédelem szerepe

A fogyasztóvédelmi jog egy folyamatosan fejlődő jogterület, aminek jellemzőit meghatározza az adott környezet, a korszak sajátosságai. Bár maga a klasszikus jogterület csak a 20. század folyamán önállósodott, de a fogyasztók védelme már az állam kialakulásával együtt megjelent. A fogyasztók védelmét biztosító jogintézmények tehát hosszú múltra tekintenek vissza. A pénzügyi fogyasztóvédelem történeti elemeit vizsgálva megállapítható, hogy a szabályozás az idők folyamán folyamatosan változott a piaci és gazdasági körülményekkel párhuzamosan.

Már az ókori piacokon is hangsúlyt fektettek a szereplők magatartásának szabályozására. A piacokra vonatkozó szabályok közül felidézhetjük a Leviták

---

\* dr. Lakatos Veronika, PhD-hallgató, Pázmány Péter Katolikus Egyetem, Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, Pénzügyi Jogi Tanszék, 1088 Budapest, Szentkirályi utca 28.

Könyvében található elvárásokat a mértékekre vonatkozóan, amit a legtöbb forrás a fogyasztóvédelmi intézményrendszer egyik első megjelenésének tekint: „Ne legyetek igazságtalanok az ítékezésben, hossz mérték és súly mérték és az űr mérték használatában. Legyen hiteles a mérleged, a súlyod, hiteles a mértéked és a vékád.”<sup>1</sup> Ezen túl Hammurápi törvénykönyvében és a római jogban is számos szabályt találunk a család kereskedőkkel szemben. Hammurápi törvényoszlopai tartalmazznak a tisztességes kereskedelemre vonatkozó szabályokat, Rómában pedig az aedilis curulisek voltak a város rendőrkapitányai. Felügyelték a piacokat és a rendet, felléptek a hamis súlyokat használó vagy egyéb csalásokat elkövető kereskedők ellen éppúgy, mint például a közúti forgalmat akadályozó fuvarosokkal szemben is. Bírágolási és zálogolási joggal rendelkeztek, sőt a piaci perekben bírászkodtak is. Az aedilis curulisek bírászkodása is jelentősen fejlesztette a római magánjogot. Az eladói szavatosság máig érvényes szabályait ők alkották meg.<sup>2</sup>

A feudalizmus idejében továbbra is a piac maradt meg a közösségi és kereskedelmi élet központjaként. A királyok, uralkodók által kiadott rendeletek tiltották a tisztességtelen magatartásokat, pl. a mértékkel való csalást, uzsorakölcsönt vagy a minőségtől való eltérést. A piaci és vásári viták kezelésére kialakultak piaci bíróságok, amik ilyen esetben a döntéseket hozták – kezdetben szokásjogi alapon, majd a céhek által lefektetett elvek alapján. Ezen szabályokat azonban nem nevezhetjük jogszabályoknak, önszabályozásnak tekinthetők, de a kikényszerítési mechanizmus komolysága miatt azok mégis jelentős hatással lehettek a kereskedői magatartásra.<sup>3</sup>

A modern piacgazdaság kialakulásával a polgárok egyenrangúvá váltak, a piacon megvalósíthatóak az ügyletek az önértéknek megfelelően. A szereplők nem függenek a másik jóindulatától. A polgári társadalmak piacgazdaságként jöttek létre. A pénz a piaci csere személytelen eszköze.<sup>4</sup> A piacon kötött szerződések és a tulajdonnal való rendelkezés jelentik a fő jogviszonyokat a polgári társadalomban. Így a modern jogban a tulajdonjog védelme került az elsődleges helyre. A piac ilyen kiemelt szerepe mellett elengedhetetlen a piacsabályozás és piacvédelem megvalósítása – figyelni kell az egyensúly megtartására. A piac szerepe megerősödött a tőzsde megjelenésével, ami még személytelenebbé, még inkább közvetítettebbé tette a viszonyokat.

A piacvédelem mint az állami beavatkozás eszköze, nagy vitákat váltott ki – mindig is. A fogyasztóvédelem nem más, mint beavatkozás a magánjogi jogviszonyokba, illetve ezen beavatkozás intézményesítése. A beavatkozás oka lehet

---

<sup>1</sup> Biblia, Levitikus Könyve, 19. fejezet, 35-36.

<sup>2</sup> JAKSITY Gy.: *A pénz elmélete*. Budapest, Alinea, 2003. 356. l.

<sup>3</sup> FAZEKAS J.: *Fogyasztóvédelmi jog*. Budapest, Complex Kiadó, 2017. 19.

<sup>4</sup> FRIVALDSZKY J.: A pénzügyi világválságból a klasszikus természetjogi elvek újbóli érvényesülése felé. In: FRIVALDSZKY J.: *Tanulmányok a jog erkölcsi alapjairól - méltóság, szabad vásárlás, uzsora, pénzügyi világválság*. Budapest, Pázmány Press, 2015. 128.

az egyensúly megbomlása, a fogyasztók kiszolgáltatott helyzete. A cél pedig az egyensúly létrehozása. Két szélsőséges álláspontot ismer a szakirodalom az állami beavatkozáshoz kapcsolódóan. Az intervenciók modell szerint a fogyasztók, felhasználók alárendelt szerepben vannak a kereskedőkhöz, vállalkozásokhoz képest, így meg kell őket védeni a piaci visszaélésekkel szemben. Az egyensúlyi helyzetet a felek között állami szabályozással szükséges helyreállítani. Ezzel szemben a liberális modell nem engedi meg az állami beavatkozást. A piac önszabályozó szerepe kizorítja a tisztességtelen eljárásokat, a fogyasztó rendelkezik az információk megszerzésének, értelmezésének és elemzésének képességével, meg tudja hozni a megfelelő döntést. Így az állami beavatkozás maximum a tisztességes verseny, a versenyszabadság kialakítására vonatkozhat.<sup>5</sup>

A fogyasztói társadalom a kapitalizmus „minőségileg új szakaszának” tekinthető.<sup>6</sup> A fogyasztói társadalomban a vállalkozások a változó igényekhez való gyors alkalmazkodással és az ezt szolgáló technológiával készülnek fel a piaci igényekre. A piac megelőzi a termelést, a fogyasztók igényeinek maximalizálása lesz a fő cél, a termelést a megrendelések irányítják. Így megjelenik a fogyasztásra ösztönzés, ami a gazdaság motorja lesz. Emiatt a fogyasztók nagyobb mozgástérrel rendelkeznek, hiszen a termelés függ a fogyasztói döntésektől. Ezzel szemben a fogyasztó nem rendelkezik szakértelemmel, egyre kevésbé tudja a szükséges információkat megszerezni, így fokozódó kiszolgáltatottság jellemzi. A fogyasztó meghatározó befolyással bír mind a termelésre, mind a fogyasztásra, azonban az erős marketing eszközök megjelenése és az információk aszimmetria miatt gyengébb pozícióba kerül. Emellett fontos megemlíteni, hogy számos területen megtörtént a piacok liberalizációja és megvalósult az országok közötti szabad kereskedelem. A szolgáltatási szektor növekedése és a technológiai innováció eredményeképp a fogyasztók egyre bonyolultabb termékeket és szolgáltatásokat vásárolnak. Egyes piacokon, különös tekintettel a pénzügyi szolgáltatások területére a részvétel magasabb fokú képzettséget követelne, mint korábban.

A fogyasztók gyakran rosszul informáltak a termékekre vonatkozóan. Nem ismerik azok objektív jellemzőit, vagy nem tudják megállapítani, hogy az eladók cselekedetei miképpen befolyásolják a minőséget. A fogyasztó nem tudja megítélni, hogy az információi valóságosak és teljeskörűek-e. Köznapi gondolkodás alapján is úgy érezzük, hogy a több információ, a pontosabb tudás hasznos lehet. Ezért könnyen elfogadható az a gondolat, hogy a fogyasztók informálásának növelését kellene előírni. A több információ nyújtása a hatékonyságot növelő intézkedés. Ez sosem lehet káros, esetleg csak felesleges, ha az önérték vagy a piaci verseny amúgy is kikényszeríti a fogyasztók informálását. A fogyasztónak átadott minden új

---

<sup>5</sup> FEKETE O.: *A felügyeleti szervek tevékenysége Magyarországon a fogyasztóvédelem egyes területein – kitekintéssel a rendszerszintű problémák megoldási lehetőségeire*. Szeged, 2011. 54. <https://doi.org/10.14232/phd.733>.

<sup>6</sup> KOPÁTSY S.: *A fogyasztói társadalom közgazdaságtana*. Privatizációs Kutatóintézet, Budapest, 1993. 140.

információ hasznos és hasznosul, a fogyasztó ezek alapján meghozza a számára optimális döntést. De mi történik, ha nem tud döntést hozni, vagy a rendelkezésre álló információkat nem képes feldolgozni és így nem lesz optimális a döntés?

A viselkedési közgazdaságtan már megkérdőjelezi a mindig racionális döntéshozatalt és az erre építő gazdasági jelenségeket és számol a döntésképtelenséggel, valamint megkérdőjelezi a preferenciák stabilitását is, így csak korlátozott racionalitás várható el a fogyasztótól. Várhatóan a piaci szerepelők eltérő körülmények között eltérő döntéseket is fognak hozni, illetve az egyéni döntések az idővel is változnak. A viselkedési közgazdaságtan a pszichológia döntéshozatalra vonatkozó ismereteit integrálja a közgazdaságtani gondolkodásba – ezzel átalakítva a piac keresleti oldaláról eddig vélt ismereteket.<sup>7</sup>

A pénzügyi szolgáltatások területén több problémával is találkozunk a fogyasztó a viselkedési közgazdaságtan szerint. Nagyon nehéz számára a termékjellemzők megismerése a vásárlás előtt és maguk a termékek is annyira bonyolultak és összetettek, hogy ha kap is a fogyasztó vásárlás előtt részletes és pontos információkat, azokat nem tudja értelmezni. A termékek vásárlásának hatásai, következményei csak jóval később jelentkeznek, azokat később tapasztalják meg a fogyasztók, így nem minden esetben képesek azokat beazonosítani.<sup>8</sup>

A piacvédelem, fogyasztóvédelem nélkül a piac teljesen szabad, állami kontroll nélküli működése elősegítheti a kínálati oldal gyors fejlődését, azonban nem eredményezi a teljes fogyasztói elégedettséget. A piac torzulásának megakadályozása a fogyasztóvédelem célja. Az állami működés – így a gazdaságba történő állami beavatkozás is – gyakran jogszabályok megalkotásában, végrehajtásában ölt testet. A fogyasztóvédelem, mint jogág nem sorolható be a klasszikus közjog-magánjog megkülönböztetésen alapuló felosztás szerint egyik jogterület alá sem. Közjog és magánjog határán mozog, mindkét jogterülethez kapcsolódóan mutat jellemzőket. A magánjogi jellegét mutatja a fogyasztóvédelmi anyagi jog, ami például a fogyasztói alapjogokat, fogyasztói szerződésekre irányadó szabályokat tartalmazza, míg a közjogi jellegét a fogyasztóvédelmi intézményrendszer mutatja.<sup>9</sup>

## 2. Pénzügyi fogyasztóvédelem sajátosságai

A pénzügyi fogyasztói jogviszony a polgári jogi keretek között létező, speciális jellemzőkkel rendelkező jogviszony. Sajátossága, hogy mellérendelt felek állnak a két oldalon, úgy, hogy az egyik fél, a fogyasztó szükségleteinek kielégítésére törekszik,

---

<sup>7</sup> KOLTAY G. – VINCZE J.: Fogyasztói döntések a viselkedési közgazdaságtan szemszögéből. *Közgazdasági Szemle*, LVI. évf., 2009. június, 496.

<sup>8</sup> VINCZE J.: Miért és mitől védjük a fogyasztókat? Aszimmetrikus információ és/vagy korlátozott racionalitás. *Közgazdasági Szemle*, LVII, 2010. szeptember, 733.

<sup>9</sup> HAJNAL Zs.: *Fogyasztóvédelem*. Nemzeti Közszolgálati Egyetem Vezető- és Továbbképzési Központ, Budapest, 2014. 17.

míg a másik szerződő fél, a pénzügyi szervezet pedig gazdasági-pénzügyi célokat valósít meg ezen ügyletek által. A jogviszony a fogyasztó hátrányára aszimmetrikus, hiszen egyre bonyolultabbak a pénzügyi konstrukciók, illetve a fogyasztó gyakran nem érti a különböző pénzügyi lehetőségeket, és e lehetőségek közötti különbségeket, mivel nincs megfelelő szakmai tudás birtokában. A pénzügyi szférában az ügyfelek kiszolgáltatottsága jobban jelen van más szektoroknál. Ennek oka, hogy a szolgáltatók egyre komplexebb, nehezen érthető feltételrendszerű termékeket dolgoznak ki, amelyek lényegét, gazdasági és jogi hátterét, kockázatait az átlagfogyasztók nem értik. A termékek emiatt nehezen átláthatóak és az átlagfogyasztó nem tudja elvégezni az összehasonlítást sem a termékek tulajdonsága, sem az árazás és a várható költségek tekintetében sem.<sup>10</sup>

Az OECD még 2007-ben tartott fogyasztóvédelmi közgazdasági kerekasztalbeszélgetése kiemelten foglalkozott a pénzügyi szektorban felmerülő fogyasztói problémákkal. A fogyasztók nagy mértékű folyamatos innovációval, valamint bonyolult termékekkel és szerződéses feltételekkel szembesülnek. A fogyasztó kénytelen hosszútávú fogyasztói döntéseket hozni, amellyel nem egyszer évekre egy szolgáltatóhoz köti magát, a váltás pedig bonyolult és magas költségekkel járhat. A kerekasztal tanulságai alapján a fogyasztók megfelelő informáltsága ezen szektorokban különösen fontos.<sup>11</sup>

Az 1970-es években az Európai Unióban is fontos témává vált a pénzügyi fogyasztóvédelem, és azóta számos uniós jogszabályt hoztak a fogyasztók védelmére. A témánk szempontjából releváns jogszabály, a MiFID gyökerei az euró bevezetésében gyökereznek, és ez a folyamat 1992-ben kezdődött, amikor az európai politikusok aláírták a Maastrichti Szerződést, amely célul tűzte ki az Európai Gazdasági és Monetáris Unió megteremtését.<sup>12</sup> A GMU célja egy olyan európai gazdaság létrehozatala, amely versenyképes az USA-val és más globális piacokkal. A befektetési és kereskedelmi színtéren a fő problémát az európai piacok kereskedelmének széttagozott és eltérő jellege jelentette. Az egyes országok eltérő politikákkal, tőzsdékkal, szabályokkal és elszámolással rendelkeztek, ami zavart okozott azzal kapcsolatban, hogy mely piacok hogyan működnek.<sup>13</sup>

2000-ben a Lisszaboni Szerződésben megfogalmazták az egységes európai piac létrehozásának gondolatát, amely Európát vezető globális gazdasággá teheti 2010-

---

<sup>10</sup> VERES Z.: Ügyfélvédelem a pénzügyi szektorban: Gondolatok a pénzügyi fogyasztóvédelem egyes alapkérdéseiről. *Jogelméleti Szemle*, 2013/4, 194–199.

<sup>11</sup> OECD Directorate for Science, Technology and Industry: Committee on Consumer Policy, Roundtable on Economics for Consumer Policy, Summary Report, 2007 <https://www.oecd.org/sti/consumer/39015963.pdf> (letöltve: 2022.01.02.).

<sup>12</sup> SZABÓ M. – GYENEY L. – LÁNCOS P. L. - PÜNKÖSTY A. (szerk.): *Az Európai Unió jogának alapjai*. Budapest, Pázmány Press, 2021. 47.

<sup>13</sup> SKINNER, C.: Make or Break for Europe. In: SKINNER, C. (szerk.): *The Future of Investing: In Europe's Markets After MiFID*. John Wiley & Sons Ltd. 2007. 139–140. <https://doi.org/10.1002/9781119208464.ch11>.

re. Az iparággal folytatott konzultációt követően hamarosan kiderült, hogy egy ilyen integrált piac létrehozása nem lesz egyszerű. Például a pénzügyi piacon gyakorlatilag teljes szerkezetátalakítására lenne szükség. Ennek megvalósítása érdekében az Európai Bizottság létrehozta a jogszabályi változtatásokat tartalmazó keretrendszert (Financial Services Action Plan, azaz Pénzügyi Szolgáltatási Cselekvési Terv), ami olyan ajánlásokat tartalmaz, amelyek a keretét képezik a pénzügyi szolgáltatások egységes európai piacának.<sup>14</sup>

Tehát 2000-ben kezdődött meg az Unióban a MiFID (Markets in Financial Instruments Directive, magyarul pénzügyi eszközök piacairól szóló szabályok)<sup>15</sup> úttörő intézkedéscsomag kialakítása. A MiFID célja volt, hogy megszüntesse az akadályokat a szolgáltatók előtt, ezzel elősegíti a versenyt és az egyenlő versenyfeltételeket, valamint biztosítja a magas szintű befektetővédelmet Európában. A pénzügyi piacok gyors globalizációja olyan lehetőséget jelentett, amit Európa sem szalaszthatott el. A MiFID számos fogyasztóvédelmi előírást tartalmazott, hogy a befektetők bátran vehessék igénybe a befektetési vállalkozások szolgáltatásait, bárhol is legyenek Európában, és bárhonnán is származnak a befektetési vállalkozások Európából. Az új szabályozás eredményeként a szolgáltatóknak az ügyfeleket három csoportba kellett besorolniuk, mielőtt szolgáltatást nyújtanának számukra. Ezek a csoportok: lakossági ügyfél, szakmai ügyfél és elfogadható partner. A kategorizálás célja, hogy azok tükrözzék az egyes ügyféltípusokra jellemző sajátosságokat, úgy, mint tájékozottsági, pénzügyi ismereteik szintje, különböző kockázati szintek, igényelt védelmi szint. Az elfogadható partnerek kapják a legkevesebb, a lakossági ügyfelek a legnagyobb védelmet. Ezeknek megfelelően a különböző kategóriájú ügyfeleknek különböző mennyiségű információt kötelesek nyújtani a pénzügyi szolgáltatók.

### 3. Pénzügyi fogyasztóvédelem a 2008-as válság után

Az Egyesült Államokból kiindult 2008-as gazdasági világválság számos krízist eredményezett, illetve elmélyítette a már fennálló problémákat. A válság nem Európában robbant ki, azonban a következményei erősen sújtották ezt a régiót. Az eurózóna válsága és annak kezelése drámai változásokat hozott. A válság következtében számos állam gazdaságélénkítő, gazdaságbővítő csomagot vezetett be és növelte a közkiadásokat. A válság egyik fő tanulsága, hogy a pénzügyi piacokat nem szabad magukra hagyni, a piaci fundamentalizmus – vagyis az az axióma, miszerint a piacok minden esetben képesek az önszabályozásra – ugyanis

---

<sup>14</sup> Financial Services Action Plan (FSAP), <https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/summary/financial-services-action-plan-fsap.html> (letöltve: 2023.03.29.).

<sup>15</sup> Az Európai Parlament és a Tanács 2004/39/EK irányelve (2004. április 21.) a pénzügyi eszközök piacairól, a 85/611/EGK és a 93/6/EGK tanácsi irányelv, és a 2000/12/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv módosításáról, valamint a 93/22/EGK tanácsi irányelv hatályon kívül helyezéséről.



látványosan megbukott. Egyértelmű vált, hogy az 1970-es években megkezdődött piaci liberalizáció és dereguláció következményeként megnövekedett a válságok száma. A háztartások túlzott eladósodottsága vagy a devizahitelek elterjedése nem felelt meg a stabil pénzügyi piac feltételeinek. A pénzügyi piacok stabilitását nem sikerült biztosítani a liberális szabályozással. A pénzügyi közvetítőrendszer a gazdaságok olyan lényeges eleme, aminek stabil és megbízható működése társadalmi érdek.<sup>16</sup>

A válság megmutatta, hogy a túl laza szabályozás aláássa a pénzügyi piacok stabilitását. A fogyasztók számára hátrányos lehet, hiszen a pénzügyi szervezetek olyan feltételrendszert alkalmazhatnak a szolgáltatásoknál, amik kárt okozhatnak a fogyasztók oldalán. Viszont, ha szigorú, kötött szabályozást alkalmazunk, amellet nehezebb a piaci aktivitás növelése a pénzügyi szervezetek számára, így akár a pénzügyi közvetítőrendszer működését is rombolhatja és így az egész társadalom számára veszteséget okozhat.<sup>17</sup> A válság során komoly veszteségek érték a fogyasztókat, a csalódott fogyasztók száma megnőtt, a nagymértékű bizalomvesztés a stabilitást is veszélyezteti, társadalmi szintű veszteségeket jelent. A társadalmi figyelem fókuszába került a hatékony pénzügyi fogyasztóvédelem szükségességének a gondolata. Ez indította el a pénzügyi fogyasztóvédelem gyors fejlődését az elmélet, a jogalkotás és a jogalkalmazás területén. Jelentős lépések történtek a bizalom helyreállítása céljából.

Az optimálisan működő piac elérése érdekében az állam két módon avatkozhat be a piac működésébe: egyrészt közvetlenül a hatósági szerepvállalás kereteit erősítve, protekcionista jellegű jogi szabályozás által, másrészt a jogszabályok megelőző rendszerével, itt lehet az előzetes tájékoztatásra, valamint a fogyasztók oktatásának és jogorvoslati jogának erősítésére helyezni a hangsúlyt. Az állami beavatkozás – formájától függetlenül, már önmagában is eredményezhet piaci aszimmetriát a szabadpiaci versenynek, illetve kínálati oldal fejlődésének gátat szabva olyan tökéletlen piacot létrehozva, amelyben a kínálat nem követi a valós fogyasztói keresletet. A pénzügyi fogyasztóvédelmi szabályozásnak is ezen ambivalens viszonyrendszerben kell reagálnia az aktuális pénzügyi piaci folyamatokra és a fogyasztói társadalom elvárásaira.<sup>18</sup>

2008 után elindult a szakmai munka mind az Európai Unió szintjén, mind magyar nemzeti szinten, hogy hatékonyabb szabályozás jöjjön létre. Fontos cél,

<sup>16</sup> NAGY Z. – CSISZÁR A.: A hazai pénzügyi felügyeleti szabályozás a változások tükrében, *Publicationes Universitatis Miskolcensis, Sectio Juridica et Politica*. Tomus XXXIV, 2016. 157–173.

<sup>17</sup> CZAJLIK I. – HORVÁTH A. – SZ. PAP J.: Korszerű pénzügyi fogyasztóvédelem. In: LENTNER Cs. (szerk.): *Bankmenedzsment, bankszabályozás – pénzügyi fogyasztóvédelem*. Nemzeti közszolgálati és Tankönyvkiadó, Budapest, 2013. 432.

NAGY Z.: Problémafelvetések a pénzügyi fogyasztóvédelem területén. *Miskolci Jogi Szemle*, 2017/2. különszám, 393.

<sup>18</sup> SKINNER, C.: *The future of Investing in Europe's markets after MiFID*. John Wiley and Sons, West Sussex, 2007. 6-9. <https://doi.org/10.1002/9781119208464>.

hogy a pénzügyi szolgáltatások iránti fogyasztói bizalom erősödjön, tehát egy átlátható és felelősségteljes európai pénzügyi rendszert kell kialakítani, amely egyrészt jól kezeli a válságokat, illetve biztosítja az európai fogyasztókat arról, hogy megtakarításaik, befektetéseik és biztosításaik biztonságban vannak. Az Európai Bizottság megbízásából megoldási javaslatot készített egy kiválasztott bizottság (High Level Expert Group) az európai pénzügyi szabályozás és felügyelés jövőjével kapcsolatban és a bizottság által 2009-ben készített jelentés De-Larosiére jelentés néven vált ismertté.<sup>19</sup> A jelentés követően az Európai Bizottság által javasolt törvényalkotás jelentősen átalakított az uniós pénzügyi felügyeletet, új intézmények jönnek létre nagyobb hatáskörrel, jogi felhatalmazással.<sup>20</sup>

#### 4. Tájékoztatási kötelezettség a lakossági befektetéseknél

A megtakarítás jövedelmünknek az a része, amelyet nem költünk el fogyasztásra, tehát a megtakarítás adott időszakban felhalmozott anyagi tartalék révén keletkezik. Ez azzal jár, hogy bevételünk egy bizonyos hányadának elköltéséről lemondunk azért, hogy egy későbbi, anyagi célt elérjünk. Általában befektetni a már megtakarított összeg felhasználásával lehet, amely azt jelenti, hogy a korábban megtakarított összeget fogjuk később a befektetés valamely formájában elhelyezni. A befektetés tehát egy meghatározott pénzösszeg általában hosszabb távú felhasználása annak gyarapítása céljából. Ez jellemzően valamilyen pénzügyi eszköz – pl. bankbetét, részvény, kötvény –, vagy valamilyen értékálló tárgy, legtöbbször ingatlan megvásárlását jelenti.

Az Európai Unió tagállamainak átlagos megtakarítási rátája<sup>21</sup> meglehetősen stabil értéket mutatott az elmúlt időszakban, az egyes években 10–12 százalék körül mozgott. Az egyes tagországokban azonban eltérőek ezek a mutatószámok, hiszen az egyes országok között megfigyelhetők lényeges szerkezetbeli különbségek, ami már csak a kulturális eltérésekkel is indokolható. Magyarországon 1995-ben volt a legmagasabb a háztartások bruttó megtakarítási rátája. A ráta 1995-től 2003-ig szinte folyamatosan csökkent, azaz a háztartások jövedelmük egyre kisebb hányadát halmozták fel. Ezt követően emelkedett a megtakarítási hajlandóság, amit a 2008. évi pénzügyi válság tört meg, majd újból egy növekvő periódus következett. 2020-ban a közegészségügyi korlátozások, a zárlatok és a fogyasztás korlátozása a

---

<sup>19</sup> The High-Level Group of Financial Supervision in the EU, chaired by Jacques de Larosiére, Report, Brussels, 2009. [https://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/pages/publication14527\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/economy_finance/publications/pages/publication14527_en.pdf) (letöltve: 2023.03.18.).

<sup>20</sup> JUNEVIČIUS, A. – PUJODKASB, M.: Institutional Change of the Supervisory System of the EU Financial Market. *Social and Behavioral Sciences* 213, 2015. 55–60. <https://doi.org/10.1016/j.sbspro.2015.11.403>.

<sup>21</sup> Az európai háztartások bruttó megtakarítási rátája a háztartások rendelkezésre álló bruttó jövedelmének azon része, amelyet nem költenek el az emberek.

megtakarítások megugrását eredményezte. Világszerte a háztartások megtakarítási rátája megnőtt, az EU-ban a fogyasztók a rendelkezésre álló jövedelmük csaknem 19 százalékát tették félre 2020-ban, 2021-ben pedig közel 17 százalékot. Ezen időszak alatt Magyarországon is megnövekedett a megtakarítási arány, 2020-ban 15,6 százalékot takarítottak meg a háztartások.<sup>22</sup>

A megtakarítással rendelkezők számos befektetési típus közül választhatnak. Vannak köztük olyanok, amelyekhez a befektető részéről kevesebb pénzügyi tapasztalatra van szükség, kiszámíthatóbbak, kevésbé kockázatosak és a külső tényezők is kevésbé hatnak rájuk. Más típusok mélyebb pénzügyi ismereteket igényelnek, a befektetőnek különböző folyamatokat kell átlátnia, emellett erősebben hatnak rájuk a külső tényezők, és alapvetően kockázatosabbak. A megfelelő befektetési forma kiválasztásánál fontos tisztázni a befektető pénzügyi tudását és tapasztalatát, hogy az ügyfél számára megfelelő befektetés kerüljön kiválasztásra. A befektetések három meghatározó jellemzője a hozam, a kockázat és a likviditás. A hozam a befektetéssel elérhető nyereséget jelenti, míg a kockázat mértékét számos tényező befolyásolja. Likviditás alatt azt kell érteni, hogy milyen gyorsan váltható pénzre a befektetés. Egy befektetés esetén egyszerre két szempontnak tudunk megfelelni. A magas hozam, a likviditás és az alacsony kockázat nem jár együtt, valamelyik szempont tekintetében engedelményeket kell tenni.<sup>23</sup>

A gazdasági világválság utáni években bekövetkező változások a MiFID rezsím újragondolását és felülvizsgálatát tették indokolttá, így a Bizottság MiFID II néven javaslatot tett az irányelvek módosítására és rendeletek bevezetésére is. Az Európai Bizottság hosszas szakmai munka eredményeként dolgozott ki egy olyan egységes szabályrendszert, melyben a befektetők hatékony védelemben részesülnek, és a teljes pénzügyi piac átláthatóvá válik. Annak érdekében, hogy az ügyfelek az igényeiknek leginkább megfelelő termékbe fektessék be pénzüket, az új irányelv kibővítette a korábbi ügyfélvédelmi szabályokat. Az eredmény MiFID II és MiFIR néven vált ismertté a befektetői piacon, és 2018-tól kell ezeknek az előírásoknak megfelelniük a pénzügyi szolgáltatóknak.<sup>24</sup>

A MiFID II<sup>25</sup> előírja, hogy a pénzügyi szolgáltatónak megfelelő tájékoztatást kell nyújtani kellő időben az ügyfeleknek vagy potenciális ügyfeleknek a befektetési vállalkozással és annak szolgáltatásaival kapcsolatban, a pénzügyi eszközökről és a javasolt befektetési stratégiákról, a végrehajtási helyszínekről és valamennyi

---

<sup>22</sup> Eurostat, Gross household saving rate, [https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/nasa\\_10\\_ki/default/table?lang=en](https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/nasa_10_ki/default/table?lang=en).

<sup>23</sup> BODIE, Z. – KANE, A. – MARCUS, A. J.: Befektetések, Aula Kiadó Kft. Budapest, 2005. 12.

<sup>24</sup> HALÁSZ Zsolt. Kihívások a pénzügyi fogyasztóvédelem szabályozásában: kriptoeszközök és ügyfélvédelem. *Iustum Aequum Salutare* XVIII. 2022. 1. 75–83.

<sup>25</sup> AZ EURÓPAI PARLAMENT ÉS A TANÁCS 2014/65/EU IRÁNYELVE (2014. május 15.) a pénzügyi eszközök piacáról, valamint a 2002/92/EK irányelv és a 2011/61/EU irányelv módosításáról, 24. cikk (4).

költségekről és a kapcsolódó díjakról. Ezt a tájékoztatást közérthető formában kell közölni, oly módon, hogy az ügyfelek vagy potenciális ügyfelek képesek legyenek megérteni a befektetési szolgáltatás jellegét és kockázatait, valamint a kínált pénzügyi eszköz konkrét típusát. Ezen részletes tájékoztatást követően a befektetők a befektetési döntéseket megalapozottan hozzák meg.<sup>26</sup> További követelmény, hogy „A befektetési vállalkozás által az ügyfeleknek vagy potenciális ügyfeleknek címzett valamennyi információnak, beleértve a marketingközleményeket is, tisztességesnek, világosnak és nem félrevezetőnek kell lennie. A marketingközleményeknek egyértelműen azonosíthatónak kell lenniük”.<sup>27</sup>

2018-tól a befektetési tanácsadónak az ügyfél veszteségviselési és kockázatútrési képességeiről is információt kell szereznie, és ezt követően az ügyfél igényeinek megfelelően kell szolgáltatást nyújtania. Ha az ügyfél portfóliókezelési vagy befektetési tanácsadási szolgáltatást kíván igénybe venni, akkor a szolgáltatónak ún. alkalmassági tesztet kell készíteni. Minden egyéb befektetési szolgáltatás – pl. az ügyfél által adott konkrét megbízás végrehajtásakor vagy annak más szolgáltató részére végrehajtás céljából történő továbbításakor – a szolgáltató megfelelési tesztet vesz fel az ügyfélről. A tesztek konkrét tartalmára és formájára nézve a jogszabály nem tartalmaz előírásokat. A befektetési szolgáltató felelőssége, hogy tesztjei elérjék a kívánt célt. A tesztekben szereplő kérdések összeállítására a befektetési szolgáltatónak törekednie kell olyan kérdések megfogalmazására, amelyek alapján megfelelő biztonsággal megállapítható az ügyfél szóban forgó ügylettel, pénzügyi eszközzel kapcsolatos ismerete, korábbi kereskedési tapasztalata. Az alkalmassági tesztnél a befektetési szolgáltató úgy állítja össze a kérdéseket, hogy az ügyfél válasza alapján képes legyen megítélni, hogy az ügyfélnek a befektetési tanácsadás során ajánlott, illetve a portfóliókezelés keretében megvásárolandó pénzügyi eszközzel kapcsolatos gyakorlata, kockázatviselő képessége megfelelő-e a megalapozott befektetési döntéshozatalhoz. A tesztnek a szükséges mértékben fel kell tárnia az ügyfél jövedelmi helyzetét és befektetési céljait is. A portfóliókezeléstől és a befektetési tanácsadástól eltérő befektetési szolgáltatás nyújtásakor a befektetési szolgáltatónak megfelelési teszt keretében kell az ügyfélnek a szerződésben foglalt ügylet lényegével, az érintett pénzügyi eszköz jellemzőivel és annak kockázataival kapcsolatos ismereteit és tapasztalatait felmérni. A cél itt is az, hogy a szolgáltató az ügyfél számára leginkább megfelelő pénzügyi eszközt ajánlja.

A tesztek befektetővédelmi funkciója akkor tudja elérni a kívánt célt, ha a szolgáltató releváns kérdések összeállításával, továbbá az ügyfélválaszok megfelelő

---

<sup>26</sup> AZ EURÓPAI PARLAMENT ÉS A TANÁCS 2014/65/EU IRÁNYELVE (2014. május 15.) a pénzügyi eszközök piacairól, valamint a 2002/92/EK irányelv és a 2011/61/EU irányelv módosításáról, 24. cikk (5).

<sup>27</sup> AZ EURÓPAI PARLAMENT ÉS A TANÁCS 2014/65/EU IRÁNYELVE (2014. május 15.) a pénzügyi eszközök piacairól, valamint a 2002/92/EK irányelv és a 2011/61/EU irányelv módosításáról 24. cikk (3).

értékelési módszertanának kialakításával, az ügyfél pedig a kérdésekre adott őszinte válaszaival járul hozzá a teszt tartalmához. Az ügyfelek érdekeinek védelme azonban nem sérülhet a befektetési szolgáltatók gazdasági érdekeivel szemben. Ezért a szolgáltatóknak gondoskodniuk kell arról, hogy a megfelelési és alkalmassági tesztek befektetővédelmi funkciója értékesítési nyomás hatására se sérüljön.<sup>28</sup>

## 5. Szabályozás hatékonyságának vizsgálata

A szabályozás bevezetését követő időszakban mind a szabályozók, mind a piaci szereplők folyamatosan vizsgálták, milyen változásokat hoztak az új előírások. Az angol piacon befektetési tanácsadókat kérdeztek arról, hogy az ügyfeleiknél érzékelik-e, hogy a több információ javított-e a szolgáltatás megértésén? A válaszok alapján 45 százalék szerint kis mértékben, 43 százalék nem tapasztalt változást, míg 11 százalék szerint csökkent az ügyfelek megértése a szolgáltatás iránt. A válaszadók kiemelték, hogy a helyes egyensúly megtalálása lenne fontos - a túl sok információ kontraproduktív lehet az ügyfelek számára.<sup>29</sup>

A szabályozás hatékonyságát vizsgálta az ESMA, az Európai Értékpapír-piaci Hatóság is a nemzeti felügyeleti hatóságok bevonásával.<sup>30</sup> A tájékoztatásra vonatkozó egyszerű elvárás megvalósulásában is óriási hiányosságot tapasztaltak a nemzeti hatóságok. Franciaországban a MiFID által megkövetelt tájékoztatást az ügyfélút végén nyújtották az ügyfeleknek, vagyis csak akkor, amikor a befektető már szembesült sok más különböző információval. Hasznos lenne a befektető számára, ha a lényeges információkat már a döntéshozatali folyamat kezdetén (pl. költségek és díjak) közölnék az ügyfelekkel, akár magával is vihetik ezen információkat. Ezt követően az ügyfél saját maga olvashatja el ezeket az információkat saját tempóban és akkor, amikor az számára a leghasznosabb. Ha az információkat a folyamat kezdetén kapják meg az ügyfelek, akkor össze tudják hasonlítani a piacon elérhető termékek választékát. A tapasztaltok azt mutatták, hogy szükség lehet a "kellő időben" fogalmának meghatározására, pontosítására is. Németországban a BaFin, a pénzügyi felügyelet 2018-ban és 2019-ben is végzett piackutatást, valamint a BaFin továbbá 3800 lakossági ügyfelet kérdezett meg egy felmérésen keresztül arról, hogy mennyire elégedettek az új MiFID II szabályokkal. A megfigyelt megállapítások szerint, bár sok befektető támogatta az új kötelezettségeket, a befektetők több mint

---

<sup>28</sup> KERÉKES M.: Befektetőként minket védenek az alkalmassági és megfelelési tesztek <https://www.mnb.hu/letoltes/20-11-06-kerekes-milan-penzugyi-eszkozok-alkalmassaganak-es-megfelelossegenek-vizsgalata-final.pdf> (letöltve: 2023.03.23.)

<sup>29</sup> Emma Hughes: The Real Impact of MiFID II presentation, 2019. <https://www.brighttalk.com/webcast/17182/363856> (letöltve: 2023.03.10.).

<sup>30</sup> Final Report On the European Commission mandate on certain aspects relating to retail investor protection, ESMA 2022. április 22., [https://www.esma.europa.eu/sites/default/files/library/esma35-42-1227\\_final\\_report\\_on\\_technical\\_advice\\_on\\_ec\\_retail\\_investments\\_strategy.pdf](https://www.esma.europa.eu/sites/default/files/library/esma35-42-1227_final_report_on_technical_advice_on_ec_retail_investments_strategy.pdf) (letöltve: 2023.03.12.) 42-49.

fele elismerte, hogy számukra nem jelentenek hasznot a kiegészítő információk, a befektetők nagy része még nem használja ki eléggé ezeket. A résztvevők 38 százaléka úgy nyilatkozott, hogy nem olvasta el az alkalmassági jelentést és ezt azzal indokolták, hogy túl sok az információ (64 százalék), vagy azzal, hogy nem érdekli őket (24 százalék).<sup>31</sup>

Európai Bizottság is felülvizsgálta az új szabályozással kapcsolatos tapasztalatokat. Alapvetően a Bizottság vizsgálata két fő problémát azonosított<sup>32</sup>, amik közül a befektetők és a közvetítők számára rendelkezésre álló információk nem megfelelő volta az egyik. A befektetővédelem gyakran a szerződéskötést megelőző tájékoztatások, valamint a szabványosított dokumentumokban szereplő alkalmassági és megfelelőségi tesztek sorozata formájában valósul meg a gyakorlatban. Ezeknek a dokumentumoknak a kitöltése költségesnek bizonyul, és kevés hozzáadott értéket jelent a befektetők számára, akiknek elsősorban célzottabb tanácsadásra van szükségük a legjobb befektetési döntések meghozatalához. További problémát jelent, hogy nehéz megbízható és megfizethető információkat szerezni a pénzügyi eszközök áráiról, volumenéről és fő likviditási pooljairól, különösen azokról, amelyekkel több kereskedési helyszínen is kereskednek az Unióban. Fel kell mérni, hogy milyen típusú, könnyen hozzáférhető és érthető információk segítik a befektetőket a befektetési döntéseik meghozatalában, mind az ügyfélút kezdetekor, mind a befektetési időszak alatt.

Az Európai Bizottság megoldási javaslatot is megfogalmazott a 2020-as év elején. Megoldás lehet a befektetők és közvetítők rendelkezésére álló információk ésszerűsítése és az EU pénzügyi piacainak átláthatóbbá tétele. Az egyik cél annak biztosítása lenne, hogy az ügyfél érdekeit a termékgorgalmazási folyamat során mindenkor megvédjék. Ez szükségessé teheti egyes tájékoztatási követelmények célzott újralibrálását. Megfontolandó lehet a befektetők rendelkezésére álló információk ésszerűsítése, szabványos információk kialakítása, akár profilozás alkalmazásával is.<sup>33</sup>

## 6. Fenntarthatósági szempontok megjelenése

Ebben a környezetben jelent meg az ESG fogalma a pénzügyi piacokon, majd a szabályozásban is. 2018 márciusában a Bizottság közzétette „A fenntartható növekedés finanszírozása” című cselekvési tervét, amelyben ambiciózus és átfogó fenntartható finanszírozási stratégiát határoz meg. A cselekvési tervben

---

<sup>31</sup> Survey: What effect are the new financial market rules in MiFID II and the PRIIPs Regulation having on consumer behaviour? The results. [https://www.bafin.de/SharedDocs/Veroeffentlichungen/EN/Meldung/2019/meldung\\_190607\\_Umf rageergebnisse\\_MiFIDII.html](https://www.bafin.de/SharedDocs/Veroeffentlichungen/EN/Meldung/2019/meldung_190607_Umf rageergebnisse_MiFIDII.html) (letöltve: 2023.03.28.).

<sup>32</sup> Inception Impact Assessment, Review of the MiFID II/MiFIR framework, FISMA (C3).

<sup>33</sup> Inception Impact Assessment, i.m.

meghatározott egyik célkitűzés a tőkeáramlások átírányítása a fenntartható befektetések felé a fenntartható növekedés elérése érdekében.<sup>34</sup> Témánk szempontjából a MiFID II ESG-vel kapcsolatos módosításai relevánsak, a piaci mechanizmusok és a szabályozási nyomás együttes ereje kijelölte a befektetési piac számára a járható utat: az ESG-t be kell építeni a tanácsadási folyamatba, még hozzá a folyamat elejére.

2021 augusztusában az Európai Bizottság egy olyan rendelettervezetet tett közzé, amely előírja, hogy a befektetési vállalkozásoknak az ügyfél fenntarthatósági preferenciáit is azonosítaniuk kell. 2022. január 27-én az ESMA konzultációt indított az iránymutatás-tervezetről, amely gyakorlati szempontból foglalkozik a fenntarthatósági preferenciáknak az ügyfél alkalmassági értékelésébe történő bevonásával, és 2022. szeptemberben született meg a végleges rendelet.<sup>35</sup> A főbb változás az ügyfélbeszélgetés során, hogy a fenntarthatósági preferenciákra vonatkozó információkat kell gyűjteni az ügyfelektől: azonosítani kell az ügyfél preferenciáit a különböző típusú fenntartható befektetési termékekkel kapcsolatban, és hogy milyen mértékben kívánnak ezekbe befektetni. Az értékesítési folyamatban az ügyfelet előzetesen tájékoztatni kell a fenntarthatósági preferencia fogalmáról és összetevőiről, majd ezt követően rá kell kérdezni, hogy az ügyfél szeretne-e ilyen kategóriát belefoglalni a befektetési közé. Ezek lehetnek olyan befektetési termékek, amik megfelelnek a Taxonómia rendelet<sup>36</sup> fenntartható befektetés fogalmának, vagy amik megfelelnek a Közzétételi rendelet<sup>37</sup> fenntartható befektetés fogalmának, vagy olyan pénzügyi eszközök, amik figyelembe veszik a fenntarthatósági tényezőkre gyakorolt főbb káros hatásokat, mely esetben az ügyfél határozhatja meg a minőségi vagy mennyiségi elemeket. Az ügyfélpreferenciák megismerése után értékelni kell a megjelölt preferenciákat, tehát azonosítani kell azon termékeket, amelyek megfelelnek az ügyfél fenntarthatósági preferenciáinak. Ehhez elengedhetetlen, hogy a szolgáltató munkatársai megfelelő képzésben részesüljenek a fenntarthatósági témákban. A szabályozás alapján a befektetési tanácsadónak vagy a portfóliókezelőnek el kell magyaráznia az ügyfélnek a

---

<sup>34</sup> A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, az Európai Tanácsnak, a tanácsnak, az Európai Központi Banknak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának, Cselekvési terv: A fenntartható növekedés finanszírozása <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018D0097&from=HU> (letöltve: 2023.03.20.) 3.

<sup>35</sup> A BIZOTTSÁG (EU) 2021/1253 FELHATALMAZÁSON ALAPULÓ RENDELETE (2021. április 21.) az (EU) 2017/565 felhatalmazáson alapuló rendeletnek a fenntarthatósági tényezőknek, kockázatoknak és preferenciáknak a befektetési vállalkozásokra vonatkozó bizonyos szervezeti követelményekbe és működési feltételekbe történő integrálása tekintetében történő módosításáról.

<sup>36</sup> Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2020/852 rendelete (2020. június 18.) a fenntartható befektetések előmozdítását célzó keret létrehozásáról, valamint az (EU) 2019/2088 rendelet módosításáról.

<sup>37</sup> Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2019/2088 rendelete (2019. november 27.) a pénzügyi szolgáltatási ágazatban a fenntarthatósággal kapcsolatos közzétételekről.

megkülönböztetést a különböző fenntartható befektetések között. Tehát előzetesen meg kell kérdezni az ügyfelet, hogy vannak-e egyéni fenntarthatósági preferenciái. Ha a válasz igenlő, akkor csak a felsorolt fenntartható pénzügyi eszközök körét lehet az ügyfélnek ajánlani, illetve az ügyfél nevében kereskedni. Ellenkező esetben, ha a válasz nemleges, a pénzügyi eszközök szélesebb köre ajánlható, feltéve, hogy azok megfelelnek a MiFID II alkalmassági követelményeinek.

A befektetési tanácsadást vagy portfóliókezelési szolgáltatást nyújtó befektetési vállalkozásoknak 2022 augusztusától kell felmérniük az ügyfelek ESG preferenciáját, így ez bekerült a magyar piacon alkalmazott alkalmassági tesztekbe is. Áttekintve néhány szolgáltató által alkalmazott kérdéseket, ez sokszor egyetlen kérdésre szorítkozik: relevánsak lehetnek-e a fenntarthatósági preferenciák az Ön számára? Sajnos a gyakorlatban ez sokszor csak egy checkbox kitöltését jelenti, az ügyfél nem kap magyarázatot, segítséget arra vonatkozóan, mit is jelent ez pontosan. Ez azt vetíti előre, hogy a befektetési vállalkozások nagyon gyakran alulteljesítik vagy határozottan figyelmen kívül hagyják az ügyfél fenntarthatósági preferenciáit – a megjelölt befektetési célokkal szemben.

Az ügyfeleknek vagy potenciális ügyfeleknek szóló ajánlásoknak – a befektetési vállalkozás azon kötelezettségének megfelelően, hogy az ügyfelei érdekeinek leginkább megfelelő módon járjon el – tükrözniük kell mind a pénzügyi célkitűzéseket, mind a szóban forgó ügyfelek által kifejezett fenntarthatósági preferenciákat. Teljesíteni kell a fenntarthatósági preferenciákat az ügyfél pénzügyi célkitűzéseinek való megfelelés aláírása árán is? A szabályozás szakpolitikai célja egyértelműen az, hogy a tanácsadók és a portfóliókezelők a fenntarthatósági preferenciákat mindenképpen vegyék figyelembe. A jövőben ellenőrizni fogják az ügyfelek fenntarthatósági preferenciáinak be nem tartását? Hoznának-e végrehajtási intézkedéseket a fenntarthatósági preferenciáknak való meg nem felelés szankcionálására olyan forgatókönyv esetén, amikor a szolgáltató valóban teljesítette az ügyfél pénzügyi célkitűzéseit?

Bár ezekre a kérdésekre még nem érkezett egyértelmű válasz, tudjuk, hogy az ügyfél felé egyértelművé kell tenni, hogy az egyéni fenntarthatósági preferenciáknak nem megfelelő pénzügyi eszközöket továbbra is ajánlhatják a befektetési vállalkozások, de e nem megfeleléségre fel kell hívni az ügyfél figyelmét. Annak érdekében, hogy az ügyfeleknek vagy potenciális ügyfeleknek további ajánlásokat lehessen tenni, amennyiben a pénzügyi eszközök nem felelnek meg az ügyfél fenntarthatósági preferenciáinak, az ügyfél számára lehetőséget kell biztosítani arra, hogy a fenntarthatósági preferenciáira vonatkozó információkat kiegészítse.<sup>38</sup>

---

<sup>38</sup> A BIZOTTSÁG (EU) 2021/1253 FELHATALMAZÁSON ALAPULÓ RENDELETE (2021. április 21.) az (EU) 2017/565 felhatalmazáson alapuló rendeletnek a fenntarthatósági tényezőknek, kockázatoknak és preferenciáknak a befektetési vállalkozásokra vonatkozó bizonyos szervezeti követelményekbe és működési feltételekbe történő integrálása tekintetében történő módosításáról.



Ezzel a szabályozás a befektetési tanácsadás vagy portfóliókezelés során történő ügyfélbeszélgetés részévé tette, hogy az ügyfeleket az ESG témakorról megfelelően, érthetően és részletesen tájékoztatni kell és ezen információk alapján tud az ügyfél megalapozott választ adni arra a kérdésre, hogy vannak-e ESG preferenciái. Tekintettel a korábban bemutatott tényekre, miszerint az ügyfélbeszélgetések során átadott információhalmaz már eddig is túl nagy volt, az ügyfelek ezt nem tudták értelmezni, az információk nem hasznosultak a döntéshozatal során, kérdéses, hogy a tovább bővített információteleg milyen hatásfokkal tud működni a befektetni kívánó ügyfeleknél. Lehet, hogy ezzel az ügyfélbeszélgetések ismét kicsit hosszabbak, de kevésbé hatékonyabbak lesznek? Mind a szabályozók, mind a piaci szereplők folyamatosan figyelemmel kísérik és gyűjtik a tapasztalatokat, valamint az ESMA és a nemzeti hatóságok is figyelemmel fogják kísérni a piac alakulását, és készen állnak a felügyeleti tapasztalatok és a piaci megkeresések alapján kikristályosodó problémákkal foglalkozni.

## Irodalomjegyzék

BENCsik, András: *A fogyasztói jogok tartalmának és érvényesülésének közjogi keretei Magyarországon*. Doktori értekezés. Műhelyvita-anyag. Pécs, 2012.

BODIE, Zvi – KANE, Alex – MARCUS, Alan J.: *Befektetések*. Aula Kiadó Kft. Budapest, 2005.

CZAJLIK, István – HORVÁTH, Anna – SZ. PAP, Judit.: Korszerű pénzügyi fogyasztóvédelem. In: LENTNER, Csaba (szerk.): *Bankmenedzsment, bankszabályozás – pénzügyi fogyasztóvédelem*. Nemzeti Közszerológálati és Tankönyvkiadó, Budapest, 2013.

FAZEKAS, Judit: *Fogyasztóvédelmi jog*. Budapest, Complex Kiadó, 2017.

FEKETE, Orsolya: *A felügyeleti szervek tevékenysége Magyarországon a fogyasztóvédelem egyes területein – kétekintéssel a rendszerszintű problémák megoldási lehetőségeire*. PHD-értekezés, Szeged, 2011. <https://doi.org/10.14232/phd.733>.

FRIVALDSZKY, János: A pénzügyi világválságból a klasszikus természetjogi elvek újbóli érvényesülése felé. In: FRIVALDSZKY, János: *Tanulmányok a jog erkölcsi alapjairól - méltóság, szabad vasárnap, uszora, pénzügyi világválság*. Budapest, Pázmány Press, 2015.

HAJNAL, Zsolt: *Fogyasztóvédelem*. Nemzeti Közszerológálati Egyetem Vezető- és Továbbképzési Központ, Budapest, 2014.

HALÁSZ, Zsolt. Kihívások a pénzügyi fogyasztóvédelem szabályozásában: kriptoeszközök és ügyfélvédelem. *Iustum Aequum Salutare* XVIII(1), 2022. 75–83.

JAKSITY, György: *A pénz elmélete*. Budapest, Alinea, 2003.

JUNEVICIUS, Algis – PUIDOKASB, Mindaugas: Institutional Change of the Supervisory System of the EU Financial Market. *Social and Behavioral Sciences* 213, 2015. <https://doi.org/10.1016/j.sbspro.2015.11.403>.

KOLTAY, Gábor – VINCZE János: Fogyasztói döntések a viselkedési közgazdaságtan szemszögéből. *Közgazdasági Szemle*, 56(6), 2009. 495–525.

KOPÁTSY, Sándor: *A fogyasztói társadalom közgazdaságtana*. Privatizációs Kutatóintézet, Budapest, 1993.

NAGY, Zoltán – CSISZÁR, Anett: A hazai pénzügyi felügyeleti szabályozás a változások tükrében. *Publicationes Universitatis Miskolcensis, Sectio Juridica et Politica*, Tomus XXXIV, 2016. 157–173.

NAGY, Zoltán: Problémafelvetések a pénzügyi fogyasztóvédelem területén. *Miskolci Jogi Szemle*, 2017/2. különszám, 391–401.

OECD Directorate for Science, Technology and Industry: Committee on Consumer Policy, Roundtable on Economics for Consumer Policy, Summary Report, 2007. <https://www.oecd.org/sti/consumer/39015963.pdf> (letöltve: 2022.01.02.).

SKINNER, Chris: Make or Break for Europe. In: SKINNER, Chris (szerk.) *The Future of Investing: In Europe's Markets After MiFID*. John Wiley & Sons Ltd. 2007. <https://doi.org/10.1002/9781119208464.ch11>.

SKINNER, Chris: The future of Investing in Europe's markets after MiFID, John Wiley and Sons, West Sussex, 2007. <https://doi.org/10.1002/9781119208464>.

SZABÓ, Marcel – GYENEY, Laura – LÁNCOS, Petra Lea – PÜNKÖSTY, András (szerk.): *Az Európai Unió jogának alapjai*. Budapest, Pázmány Press, 2021.

VERES, Zoltán: Ügyfélvédelem a pénzügyi szektorban: Gondolatok a pénzügyi fogyasztóvédelem egyes alapkérdéseiről. *Jogelméleti Szemle*, 2013/4, 194–199.

TORMA, Nikoletta- VERES, Mária – VERES, Zoltán: *Kompakt kommentár a fogyasztónak nyújtott hitelről szóló törvényhez*. Budapest, Wolters Kluwer, 2022.

VINCZE, János: Miért és mitől védjük a fogyasztókat? Aszimmetrikus információ és/vagy korlátozott racionalitás. *Közgazdasági Szemle*, 57(9), 2010, 725–752.

MENYHÉRT ENIKŐ\*

*Reintegration of prisoners with special regard to electronic monitoring and  
reintegration custody*

**Abstract:** The aim of this study is to describe the social reintegration of prisoners in the light of the provisions of Act CCXL of 2013 on the enforcement of sentences, measures, certain coercive measures and the enforcement of detention for offences. In addition to the legislative background, the practical implementation is also discussed. With regard to reintegration, the legal institution of reintegration custody deserves special mention, and the author pays particular attention to its presentation.

**Keywords:** criminal enforcement, prisoners, reintegration, reintegration custody, electronic monitoring

**Absztrakt:** Jelen tanulmány célja a fogvatartottak társadalmi reintegrációjának ismertetése a büntetések, az intézkedések, egyes kényszerintézkedések és a szabálysértési elzárás végrehajtásáról szóló 2013. évi CCXL. törvény szabályozásának tükrében. A jogszabályi háttér mellett a gyakorlati megvalósulásról is szó esik. A reintegráció tekintetében kiemelt érdemel a reintegrációs őrizet jogintézménye is, amelynek a bemutatására a szerző kiemelt figyelmet fordít.

**Kulcsszavak:** büntetés-végrehajtás, fogvatartottak, reintegráció, reintegrációs őrizet, elektronikus felügyelet

DOI: <https://doi.org/10.46942/SIDM.2023.2.171-188>

## 1. Introduction

Following the court's final verdict, the life of a person sentenced to serve a prison term takes a major turn. In the prison, they are confronted with a completely new world and have to adapt to this environment with strict rules. The question arises as to how they will be able to reintegrate into society after their release, even after a few months, whether they will be able to become useful members of society and whether they will be able to cope with the difficulties they encounter (such as possible prejudices, finding a job, which can be particularly difficult, etc.).

---

\* dr. Menyhért Enikő, IV. évfolyamos levelező tagozatos doktorandusz, Miskolci Egyetem Állam-és Jogtudományi Kar, Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, Bűnügyi Tudományok Intézete, Büntető Eljárásjogi és Büntetés-végrehajtási Jogi Tanszék, Témavezető: Prof. Dr. Nagy Anita, egyetemi tanár

It is in the interest of both the person being released and society to find solutions to the concerns that arise after release. After all, if an ex-prisoner is confronted with continued rejection after returning to everyday life, they are likely to become an offender again, so there is a crime prevention argument for helping him to reintegrate, and a risk of re-offending and being sent back to prison, which can be detrimental to society, as he will be out of employment and have to be supported by the state.

In Act CCXL of 2013 on the Enforcement of Penal Sanctions, Measures, Certain Coercive Measures and the Imprisonment for Offences (hereinafter: Prison Code), the aim of the enforcement of imprisonment is, in addition to the enforcement of the legal disadvantage defined in the sentence, to ensure that the prisoner is successfully reintegrated into society and becomes a law-abiding member of society after his release.<sup>1</sup> Specific prevention, i.e. the prevention of offenders from committing a crime and their reintegration into society, is to be promoted by reintegration activities during the enforcement of the sentence. However, the prisoner's cooperation with the prison service is essential to its effectiveness, since, under the current rules, participation in certain reintegration programmes is only an option for prisoners, not an obligation.

The purpose of this study is to describe the provisions related to the social reintegration of prisoners and its practical implementation with a special regard to the legal institute called reintegration custody.

## 2. History of „reintegration”

Throughout history, imprisonment has not always had an educational purpose,<sup>2</sup> and for a long time the prevailing view was that imprisonment should serve the purpose of deterrence and retribution, but it has been shown that prisoners in such conditions are likely to become depersonalised and aggressive. To counter this, a kind of 'motivational effect' has been introduced in the prison system, the function of which is to change the prisoner's way of life and help him to reintegrate after release.<sup>3</sup>

A milestone was Decree-Law No 21 of 1966, which established the re-education of prisoners as the purpose of imprisonment, gave them rights and individualisation as well as obligations.

---

<sup>1</sup> Prison Code 83. § (1)

<sup>2</sup> SCHMEHL J. - DR. PALLO J. (szerk.): *Korszakováltás a büntetés-végrehajtásban - Útmutató a 2013. évi CCXL. (Bv.) törvény megismeréséhez*, Budapest, 2015, 13. [Online]. Available at: [http://www.ajk.elte.hu/file/TSZ\\_BEVJ\\_korszakovaltas.pdf](http://www.ajk.elte.hu/file/TSZ_BEVJ_korszakovaltas.pdf) (download time: 14 April, 2019.)

<sup>3</sup> CSERNYÁNSZKY L. (et al): *Büntetés-végrehajtási jog*. Budapest: Rejtjel Kiadó, 2007, 123.

A further positive change in the aim of education was introduced by the 1973 legal policy guidelines, which set as an objective the differentiation of the prisoner, the employment, education and the establishment of a system of aftercare.

After the change of regime, European standards became the guiding principle in the Hungarian legal system.<sup>4</sup> In line with this, Act XXXII of 1993 was adopted, introducing a new concept of education. Among its basic principles were openness (the prison organisation may also use the assistance of other organisations to fulfil its tasks), normalisation (living conditions in the prison must be somewhat similar to those in free life) and responsibility (the prisoner must be helped to take care of himself).<sup>5</sup> The economic and social changes of the period also had an impact on reintegration activities, with the regulation of religious practice and the emergence of non-governmental organisations, thanks to the availability of funding, which provided new professional opportunities in the prison service.<sup>6</sup>

The current Prison Code defines the aim of enforcement as the education of prisoners to become law-abiding citizens. Reintegration activities are a means to this end, but the will and cooperation of the prisoner are indispensable.<sup>7</sup>

### 3. About reintegration – in general

Historically, imprisonment has not always had an educational purpose, and for a long time the prevailing view was that imprisonment should serve the purpose of deterrence and retribution,<sup>8</sup> but it has been shown that prisoners in such conditions are likely to become depersonalised and aggressive. To counter this, a kind of "motivational effect" has been introduced in the prison system, the function of which is to change the prisoner's way of life and help him to reintegrate after release.<sup>9</sup>

Reintegration should be understood to mean all programmes and activities which can help the prisoner to reintegrate into society and which have a specific preventive aim, i.e. to deter him from committing further offences.<sup>10</sup>

Prisoners should be involved in general or individualised reintegration activities provided by the prison service, which should aim to build and develop the prisoner's

---

<sup>4</sup> SCHMEHL J. - DR. PALLO J.: im. 2015, 16.

<sup>5</sup> BELOVICVS E. – VÓKÓ Gy.: *A büntetés-négregyhajítási törvény magyarázata*. Budapest: HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., 2014, 174-176.

<sup>6</sup> SCHMEHL J.: A neveléstől a reintegrációig: a fejlődés útja a legjobb gyakorlatok tükrében. *Börtönügyi Szemle, 2015/1, 1.*

<sup>7</sup> SCHMEHL J. - DR. PALLO J.: im. 2015, 16.

<sup>8</sup> SCHMEHL J. - DR. PALLO J.: im. 2015, 13.

<sup>9</sup> CSERNYÁNSZKY Lajos (et al.): *Büntetés-négregyhajítási jog*. Budapest: Rejtjel Kiadó, 2007, 123.

<sup>10</sup> BELOVICVS E. – VÓKÓ Gy.: im. 2014, 249.

self-esteem and sense of responsibility and to promote his integration into the labour market and social life after release.<sup>11</sup>

The Prison Code defines what is to be considered a reintegration programme in its interpretative provisions. Accordingly, "reintegration programme: reintegration programmes and activities aimed at promoting the integration of the convicted person into the labour market, reducing the disadvantages resulting from the living conditions and lifestyle prior to admission, and developing his personality and social skills".<sup>12</sup>

The Prison Code, although not exhaustive, lists the most important reintegration programmes, which are described below.

#### **4. Reintegration programmes and activities**

It is perhaps not an exaggeration to say that education of prisoners is one of the most important parts of the reintegration process, as it serves the positive development of the prisoners' personality and the acquisition of qualifications and skills that can be sold on the labour market can greatly contribute to their reintegration into society.<sup>13</sup> In addition to requiring prison establishments to provide prisoners with the opportunity to study, the Prison Code also provides for various benefits for those in education and vocational training,<sup>14</sup> such as entitlement to scholarships<sup>15</sup> or temporary exemption from work.<sup>16</sup>

A useful use of leisure time is a very important factor for successful reintegration. This could be in the form of clubs, art groups, sporting activities or, for example, the use of a library. Animal-assisted therapies can also play an important role, with the aim of reducing aggression and tension and increasing cooperation and social skills.

In addition to promoting reintegration, the employment of prisoners is also a means of making the prison self-sufficient. The widest possible range of inmates should be employed and efforts should be made to ensure that they produce the goods and services needed to care for themselves. It is important to note that prison work shall be approached as a positive element of the prison regime and shall never

---

<sup>11</sup> 16/2014 (XII. 19.) Decree of Minister of Justice on the detailed rules for the implementation of imprisonment, detention, pre-trial detention and detention replacing the fine 89.§ (1)-(2)

<sup>12</sup> Prison Code 82. §

<sup>13</sup> BELOVICS E. – VÓKÓ Gy.: im. 2014, 262-263.

<sup>14</sup> Prison Code 164. § (2)

<sup>15</sup> Prison Code 181. §

<sup>16</sup> Prison Code 183. §

be used as a punishment.<sup>17</sup> Regular work can have a number of benefits, such as reducing the detrimental effects of imprisonment, maintaining/improving physical and mental fitness, or the motivational effect of the experience of success gained through work. Work can also be remunerated and thus increase the prisoner's financial resources.<sup>18</sup>

Prisoners may also participate in voluntary reparation programmes, which are not remunerated but can be relevant for reintegration, as they can convey remorse and offer a way of compensating society.

The role of contact is also important, as it is the main link between prisoners and their life in prison. The Prison Service Act requires the prison to ensure that the prisoner can maintain and develop contact with relatives, other persons and organisations promoting reintegration objectives.<sup>19</sup> The law recognises the following forms of contact:

- correspondence,
- telephone conversation by telephone provided by the prison,
- sending and receiving parcels,
- receiving visitors,
- receiving a visitor outside the prison,
- drop-out,
- leave of absence.

During a custodial sentence, the legal situation of the prisoner changes significantly, with some rights temporarily not being exercised at all or only to a limited extent. Freedom of conscience and religion, as a fundamental right, must be guaranteed to prisoners during the period of imprisonment. Prisons should try to facilitate the exercise of religion and, in addition to the most basic facilities (such as participation in religious services and the possession of religious objects), should endeavour to provide all other elements which help prisoners to live a religious life with dignity within the prison regime. For example, where possible, a diet is provided for prisoners in accordance with the requirements of their religious beliefs.<sup>20</sup> The Prison Chaplaincy Service plays an important role in this reintegration activity, and its main tasks include, for example, individual and community pastoral care, in addition to the holding of mass, worship and prayer meetings.<sup>21</sup> The practice of religion can also be seen as a corrective tool, since it strengthens the moral education of prisoners and can bring about positive changes in their personalities.

---

<sup>17</sup> Recommendation Rec (2006) 2 of the Committee of Ministers to member states on the European Prison Rules 26.1

<sup>18</sup> BELOVICS E. – VÓKÓ Gy.: im. 2014, 294.

<sup>19</sup> Prison Code 172. §

<sup>20</sup> ANTALÓCZY Péter: A vallás szerepe a fogvatartottak reszocializációjában. *Börtönügyi Szemle* 2014/4., 23.

<sup>21</sup> CSERNYÁNSZKY Lajos (et al.): im. 2007, 132-133.

The purpose of the reward is to encourage prisoners to comply with the rules of enforcement and to encourage them to choose the right behaviour by positively evaluating the convict's conduct. By contrast, punishment is not a means of education, but is used strictly to maintain order and security.<sup>22</sup>

## 5. The process of reintegration

There are two phases of reintegration: care and aftercare, which need to be seen as a single, complex process in order to be effective. Care is carried out by the prison probation officer (hereafter: prison probation officer) in close cooperation with the reintegration officer.<sup>23</sup> There are two types of programme, depending on the length of imprisonment: a release preparation programme for prisoners serving longer sentences and a social bonding programme, which, given the short length of the sentence, aims to ensure that the prisoner does not become detached from the environment in which they lived before the sentence.<sup>24</sup>

The second phase is aftercare, which takes place after release. This involves helping the person released to find a job, settle down, secure accommodation and continue their studies. Aftercare is carried out by the probation officer, in cooperation with local authorities, employers, non-governmental organisations, religious communities and other voluntary organisations involved in charitable work to promote the social integration of the prisoner.<sup>25</sup>

Aftercare should be taken into account from the very beginning of the prison sentence, and preparatory measures should be taken to ensure the effectiveness of aftercare. The objectives of the prison service can only be partially achieved during the period of imprisonment, and aftercare must continue to be responsible for the realisation of any positive skills developed during the prison sentence, and for resocialisation and integration.

An important aspect of aftercare is that it is provided on request, not at the initiative of an authority or body, i.e. it is not compulsory for the person released.

## 6. The first part of reintegration process: preparing for release

---

<sup>22</sup> BELOVICS E. – VÓKÓ Gy.: im. 2014, 251-254.

<sup>23</sup> *Tansegedlet a büntetés-végrehajtási jog tanulmányozásához*. Budapest: ELTE Büntető Eljárásjogi és Büntetés-végrehajtási Jogi Tanszéke, 2014, 62. [Online]. Available at [http://www.ajk.elte.hu/file/TSZ\\_BEJV\\_tansegedlet\\_2014.doc](http://www.ajk.elte.hu/file/TSZ_BEJV_tansegedlet_2014.doc) (download time: 14 April, 2019.)

<sup>24</sup> BELOVICS E. – VÓKÓ Gy.: im. 2014, 267-268.

<sup>25</sup> Prison Code 191. §



The two phases of the reintegration process have already been mentioned in my study, and I will describe them in more detail below.

Preparation for release, also known as care, is the first stage of reintegration, during which prisoners are helped to reintegrate into society and to create the necessary social conditions for this while they are still serving their prison sentence.<sup>26</sup>

This care is provided by the prison officer in close cooperation with the reintegration officer.<sup>27</sup>

The start of care is timed to the expected date of release from prison. In accordance with the provisions of the Prison Code:

- two months for sentences of up to one year,
- for sentences of one to five years' imprisonment, six months,
- one year for sentences of five to ten years' imprisonment,
- for sentences of more than ten years' imprisonment, two years before the expected release date.<sup>28</sup>

Two types of care can be distinguished on the basis of the length of imprisonment: preparation for release for prisoners serving longer sentences and a social bonding programme.<sup>29</sup>

An individual reintegration programme must be offered to prisoners who have spent at least ten years of their custodial sentence in a prison establishment. The probation officer responsible for the place where the prison is located shall assist in the development and implementation of the programme, as necessary.

The prisoner is obliged to carry out the tasks set out in the programme and to cooperate with the prison, the probation officer and the organisations involved in the programme.<sup>30</sup>

In the case of longer sentences, the reintegration objective also requires the preparation of the host environment (family, community, local authority, employer, social organisations) in addition to the prisoner.<sup>31</sup>

The other type of care is the social bonding programme, which, like so many other legal instruments, is a novelty of the Prison Code.

In contrast to the individual reintegration programme described above, the social bonding programme is not compulsory and is initiated on request. A prisoner

---

<sup>26</sup> Prison Code 185. § (1)

<sup>27</sup> *Tansegedlet a büntetés-végrehajtási jog tanulmányozásához*, Budapest: ELTE Büntető Eljárásjogi és Büntetés-végrehajtási Jogi Tanszéke, 2014, 62. [Online]. Available at: [http://www.ajk.elte.hu/file/TSZ\\_BEJV\\_tansegedlet\\_2014.doc](http://www.ajk.elte.hu/file/TSZ_BEJV_tansegedlet_2014.doc) download time: 14 April, 2019.)

<sup>28</sup> Prison Code 185. § (2)

<sup>29</sup> *Tansegedlet a büntetés-végrehajtási jog tanulmányozásához*, Budapest: ELTE Büntető Eljárásjogi és Büntetés-végrehajtási Jogi Tanszéke, 2014, 63. [Online]. Available at: [http://www.ajk.elte.hu/file/TSZ\\_BEJV\\_tansegedlet\\_2014.doc](http://www.ajk.elte.hu/file/TSZ_BEJV_tansegedlet_2014.doc) (download time: 14 April, 2019.)

<sup>30</sup> Prison Code 186. §

<sup>31</sup> BELOVICS E. – VÓKÓ Gy.: im. 2014, 266.

who has been sentenced to a maximum of one year's imprisonment for a misdemeanour may apply for placement in the programme.<sup>32</sup>

In their case, the legislator's aim is to ensure that, given the short duration of the sentence, the prisoner is not separated from the environment, including the family, social and work environment, in which he or she lived before the sentence. Efforts should be made to maintain family ties and to continue employment in the former workplace.<sup>33</sup>

## **7. The second part of reintegration process: aftercare**

As part of the reintegration process, the prisoner is ensured to seek and receive assistance and support after his release, in particular for his employment, settlement, accommodation, continuation of studies, medical treatment and rehabilitation. Aftercare shall be provided by the probation officer of the place where the person is released, for a maximum period of one year.<sup>34</sup>

The local authority may also be involved in the aftercare of a released person who has spent at least ten years of his sentence in a prison. If the former prisoner's housing and employment cannot be secured in any other way, the local authority is obliged to provide housing and create jobs through public employment.<sup>35</sup>

The various projects and foundations play a key role in aftercare.

## **8. The rise of electronic monitoring**

The electronic tracking system was the brainchild of Robert Schwitzgebel, a Harvard University psychologist in the mid-1960s, who felt that it could be a humane and cost-effective alternative to incarceration. The "Dr Schwitzgebel Machine", as the device was called, was patented in 1969, but its actual practical application in the United States of America began in the early 1980s.

The system was based on the principle that offenders who met certain conditions and agreed to wear a tag (commonly known as a 'tag', 'bracelet', 'wristlet', 'anklet') 24 hours a day could serve their sentence at home. They were also required to agree to the installation of a Home Monitoring Device (HMD) in their home,

---

<sup>32</sup> Prison Code 187. § (1)

<sup>33</sup> BELOVICS E. – VÓKÓ Gy.: im. 2014, 267-268.

<sup>34</sup> Prison Code 191. §

<sup>35</sup> SCHMEHL J. - DR. PALLO J. im. 2015, 100.

which in the early days used a landline telephone line and was connected to the local power supply.<sup>36</sup>

In Europe, there are basically two different models for its application, the so-called frontdoor and the backdoor model. The main difference between the two is that, while in the frontdoor model, the prisoner is not even admitted to the prison, in the backdoor model the prisoner is released from the prison earlier, and this is done by using leg irons.

Recommendation Rec (2014) 4 of the Committee of Ministers of the Council of Europe<sup>37</sup> sets out in detail the purpose of electronic monitoring and, in order to promote the wider use of this alternative sanction and to encourage Member States to use custodial sentences as a last resort, lists the possibilities for its application in criminal proceedings, which are:

- in the pre-trial phase of criminal proceedings;
- as a condition for the suspension or execution of a prison sentence;
- as an independent means of monitoring the enforcement of the sentence or measure imposed;
- in conjunction with other probation interventions;
- before the release of prisoners in prison;
- as part of a conditional release;
- as an intensive management and supervision measure following the release of certain types of offenders from prison;
  - to control the internal movement of offenders within the prison or within the boundaries of open prisons;
  - the protection of victims of specific crimes against certain suspects or offenders.

In addition, the Recommendation underlines that electronic monitoring technology can only be used in a well-regulated and proportionate way and that, to ensure this, regulatory limits and ethical and professional rules need to be formulated for the participating Member States. The Recommendation declares the concept of electronic monitoring that: "Electronic monitoring is a general term referring to the monitoring of the location, movements and specific behaviour of persons involved in criminal proceedings. Electronic monitoring refers to the monitoring of the movements and movements of persons and the use of certain types of information."

---

<sup>36</sup> NAGY Anita: A reintegrációs őrizet története, szabályozása és európai fejlődési irányai. *Büntetőjogi Szemle* 2016/1-2, 68.

<sup>37</sup> Recommendation [Rec (2014) 4] of the Committee of Ministers to member States on electronic monitoring, II. Definitions „Electronic monitoring”

## 9. Use of electronic monitoring in Hungary

The use of electronic monitoring in Hungary has been possible since 2003 in relation to traditional house arrest, which is now criminal supervision under the current legislation. However, until 2013, neither the financial nor the technical conditions were in place for its practical implementation. Criminal supervision is, however, a completely different legal institution from reintegration custody, both in terms of terminology and purpose, with the only common element being that both contribute to reducing overcrowding in prisons.

As regards the purpose, the basic objective of reintegration custody is to reintegrate the prisoner into society as quickly as possible, whereas the primary objective of criminal supervision is to trigger the arrest, i.e. to ensure that the objectives pursued by the arrest are achieved, given the nature of the offence and the duration of the criminal proceedings or the behaviour of the offender during the proceedings. A further difference is that while the rules on criminal supervision are part of criminal procedural law, the rules on reintegration detention are part of criminal enforcement law. There is also a difference in the stage at which they can be applied: criminal supervision can be ordered from the beginning of the criminal proceedings, i.e. from the investigative stage until the end of the judicial stage, whereas reintegration detention can be ordered after a final decision has been taken, in the "final stage" of the enforcement of the sentence.

## 10. The purpose of reintegration custody

The purpose of reintegration custody is twofold: firstly, to facilitate reintegration into society, which is also the purpose of imprisonment, and secondly, to reduce overcrowding in prisons.

The Prison Code places much greater emphasis than in the past on the education of prisoners and the reintegration of prisoners into society, in order to protect society and the people. With the introduction of reintegration custody, the prison service's range of instruments has been expanded, enabling social reintegration to be achieved in stages, given that a period of life supervised by the state authorities is inserted between complete deprivation of liberty and responsible independent living.

Overcrowding is a problem for the Hungarian prison system and the Hungarian state in general. It places an enormous burden on the prison system to house prisoners and to provide adequate space for them to move around. It is clear that the Hungarian prison system currently lacks the capacity to fully comply with Article

3 of the European Convention on Human Rights and the European Prison Rules<sup>38</sup>. However, with the introduction of reintegration detention, a legal institution has been created which is able to address the problem of overcrowding, which is particularly relevant as the European Court of Human Rights has repeatedly criticised the conditions in the Hungarian penitentiary system.<sup>39</sup>

In addition to achieving the above-mentioned objectives, another positive aspect of the legal institution is that it makes it possible to avoid unnecessary deprivations of liberty - which is also a task set out in Government Decision 1040/2011 (9.III.)<sup>40</sup> - and this also leads to cost reductions.

## 11. Distinguishing reintegration custody from other legal instruments

Reintegration custody shares a number of similarities with other legal instruments. What reintegration custody and conditional release have in common is that they both offer the possibility of early release. What distinguishes the two legal instruments is that, while parole is a criminal substantive law institution where the court waives the execution of a certain part of the sentence on the basis of the behaviour of the prisoner during the execution of the sentence, reintegration custody is an effective transitional measure where the prisoner actually serves his sentence, only the form of the sentence is not served in a prison.

As I indicated earlier the use of electronic supervision has been possible in Hungary since 2003 in relation to classical house arrest - now criminal supervision. However, until 2013, neither the financial nor the technical conditions were in place for its practical implementation. Criminal supervision is, however, terminologically and in terms of its purpose, a completely different institution from reintegration custody, the only common element being that both contribute to reducing overcrowding in prisons.

In terms of purpose, the basic objective of reintegration custody is to reintegrate convicted persons into society as quickly as possible, whereas the primary objective of criminal supervision is to trigger arrest, i.e. to ensure that the objectives pursued by arrest are achieved, given the nature of the offence and the duration of the criminal proceedings or the behaviour of the offender during the proceedings. A further difference is that while the rules on criminal supervision are part of criminal procedural law, the rules on reintegration custody are part of prison law. There is

---

<sup>38</sup> Recommendation R/2006/2 of the Committee of Ministers to Member States on European Prison Rules

<sup>39</sup> e.g. The European Court of Human Rights, Case of Szél v. Hungary (30221/06); The European Court of Human Rights, Case of Varga and others v. Hungary (14097/12, 45135/12, 73712/12, 34001/13, 44055/13, 64586/13); The European Court of Human Rights, Case of Kovács v. Hungary (15707/10)

<sup>40</sup> Government Decision No 1040/2011 (9.III.) on the measures related to the establishment of a comprehensive assessment of the compliance of penitentiary institutions with international standards

also a difference in the stage at which they can be applied: criminal supervision can be ordered from the beginning of the criminal proceedings, i.e. from the investigative stage until the end of the judicial stage, whereas reintegration custody can be ordered after a final decision has been taken, in the "final stage" of the enforcement of the sentence.

## 12. Conditions for the use of reintegration custody

Reintegration custody may be used if the purpose of the deprivation of liberty can be achieved in this way. A prisoner may be placed in reintegration custody up to one year before the date of his release on parole or, where this is excluded or not possible, before the expected date of his release for an offence committed without due care or up to ten months for an intentional offence.<sup>41</sup>

Given that this is a very significant advantage compared with the climate in prisons, the legislator has restricted the eligibility for reintegration custody to a limited category of prisoners. A prisoner may be placed in reintegration custody if:

- undertakes to,
- has been sentenced to imprisonment for a reckless offence or, if sentenced to imprisonment for a deliberate offence, has
  - not convicted of a violent crime against a person as defined in Section 459 § (1) point 26. of the Criminal Code,
  - was sentenced for the first time to a custodial sentence to be served or is a non-repeat offender, and
  - is serving a prison sentence of not more than five years.<sup>42</sup>

The voluntary commitment of the prisoner is significant because, although reintegration custody does not constitute a harsh intervention by the authorities, but is only intended to monitor the prisoner's compliance, it can place a mental burden on the prisoner to be under constant surveillance. In addition, there is a financial element in terms of voluntariness, namely the fact that the prisoner (more specifically, the owner of the property designated for reintegration supervision) must bear any costs incurred in connection with the proper functioning of the remote monitoring equipment.<sup>43</sup>

The reintegration custody is carried out in the apartment or residential property designated by the prisoner, so it does not completely deprive him of his liberty, but merely limits it. The restriction is implemented by means of electronic remote monitoring devices, which enable the authorities to be informed immediately if the

---

<sup>41</sup> Prison Code 187/A. § (1)

<sup>42</sup> Prison Code 187/A. § (1)

<sup>43</sup> MENYHÉRT ENIKŐ: A fogvatartottak társadalmi reintegrációja, In: Kékesi - Wopera - Dabasi-Halász (szerk.): *Diáktudomány - A Miskolci Egyetem Tudományos Diákköri Munkáiból*, Miskolc: Miskolci Egyetem Kiadó, 2016, 153.

prisoner leaves the designated place of residence and area of movement. In order for the electronic telemonitoring device to be applicable, the property designated for the implementation of the reintegration custody must have an electrical network and a continuous power supply, as well as the network coverage and signal strength necessary for the data traffic of the electronic telemonitoring devices.

### **13. The exclusion of the use of reintegration custody**

As regards the exclusion of reintegration custody, three broad categories can be distinguished: (1) if the prisoner cannot be placed in reintegration custody; (2) if the reintegration custody is terminated; and (3) if the residential property is unsuitable for reintegration custody.

The circumstances falling under the first category are set out in Section 187/C. § of the Prison Code. It is classified under this category:

- the prisoner is subject to an additional custodial sentence,
- the detention of the convicted person ordered in a pending criminal case has been interrupted during the period of execution of the custodial sentence,
- reintegration custody authorised during his detention has been terminated for reasons attributable to the convicted person,
- has not served at least three months of a custodial sentence of a duration not exceeding one year or six months of a custodial sentence of a duration exceeding one year,
- the dwelling indicated is not suitable for the installation of the electronic telemonitoring device,
- the court has ordered his expulsion.

The second group of grounds includes those for which the reintegration detention already ordered must subsequently be lifted. Pursuant to Section 187/E. § (1) of the Prison Code, the head of the penitentiary authority shall immediately submit a proposal to the penitentiary judge to terminate the reintegration custody if, during its term:

- a notification of a custodial sentence to be served or a new criminal case,
- the prisoner breaks the rules of conduct or the agreed rules for the use of the electronic means of remote monitoring, or damages or renders unusable the electronic means of remote monitoring,
- the designated accommodation has become unsuitable to accommodate the electronic monitoring device, or the person making the accommodation declaration has withdrawn his declaration and the sentenced person cannot indicate another accommodation that could be designated as a place of execution of the reintegration custody.

The applicability of the immovable property or the means of remote supervision is excluded in cases where:

- there is no electricity supply in the property and therefore the charging of the telemonitoring device cannot be ensured;
- network coverage and signal strength necessary for the distribution of data from the remote monitoring device is not available in all premises of the property;
- the property is unfit for habitation for any reason;
- the livelihood of the detainee to be placed in reintegration custody is threatened by the lack of public utilities (drinking water or heating);
- the contact person designated by the detainee or any of the habitual residents of the property pose a criminological risk to the effective reintegration of the detainee to be placed in reintegration custody.

#### **14. The process of reintegration custody**

The penitentiary institution submits a proposal to the penitentiary judge for the order of reintegration custody.<sup>44</sup> In that case, the prison judge shall take a decision on the basis of the file, but if the prisoner or the defence counsel requests that reintegration custody be ordered, the prison judge may hold a hearing on that request.<sup>45</sup>

The prisoner or their lawyer may also request reintegration custody on one occasion during the period of imprisonment. The prison shall forward the application, together with an assessment opinion and a proposal, to the prison judge within fifteen days.<sup>46</sup>

In the case where the owner or tenant of the designated property is not the sole owner or tenant of the person under reintegration custody, a declaration of consent to stay there must be obtained from the owner or tenant.<sup>47</sup> They must also indicate the name and telephone contact details of the person (usually a family member) who will allow the probation officer to visit the property.

At least one working day prior to release into reintegration custody, the prisoner concerned must receive and be shown documented instruction on the rules of conduct and behaviour to be followed in general, as well as on the operation and functioning of the remote monitoring device, as laid down in the order of the prison judge and the rules of conduct and behaviour to be followed in general.<sup>48</sup>

---

<sup>44</sup> Prison Code 61/A. § (1)

<sup>45</sup> Prison Code 61/A. § (4)

<sup>46</sup> Prison Code 61/A. § (1)-(2)

<sup>47</sup> Prison Code 187/B. § (4)

<sup>48</sup> OP 4/2017 (I. 23.) of the National Commander of the Prison Service on the implementation of the tasks of the Prison Service related to the operation of the electronic remote monitoring system Point 4.



The prison probation officer has a relevant role to play in the reintegration custody procedure, and his duties include:

- Contacting the prisoner, listening to him and informing him of the action to be taken.

- Visit the contact person in order to enter the property at a pre-arranged time and assess whether there is adequate reception and a functioning electricity network (electronic remote monitoring system to be charged daily) in the property.

- The inspector will also carry out an environmental survey, describing the property, the lifestyle of the occupants and their income situation.<sup>49</sup>

If the property is unsuitable (because there is no signal or electricity) or if the people living there declare to the probation officer that they cannot accommodate the prisoner, it is possible to give another address. A further survey and environmental study is carried out to determine suitability. If this does not meet the requirements, no further property can be designated.

Reintegration detainees may only leave the property designated by the prison judge in strictly defined cases. This includes the normal needs of daily life, work, education, training and medical treatment.

A prisoner under reintegration detention must report voluntarily to the prison for release, in accordance with the conditions set by the prison at the time of his or her placement in reintegration detention.

## 15. Final thoughts

As regards the reintegration of detainees, I believe that the provisions of the Prison Code provide an adequate basis, but in practice there are a number of problems that may hinder its effectiveness. Firstly, the lack of financial resources. However, practical experience shows that, despite low budgets, prisons try to organise as many and as useful programmes as possible for prisoners. Successful reintegration depends mainly on the prisoners themselves, if only because participation in some programmes is not an obligation but an entitlement, and cooperation on their part is therefore absolutely necessary. I would also point out that a change of attitude on the part of society is also important and timely, because if an ex-prisoner is returned to everyday life and is faced with constant rejection and prejudice, he or she can easily become a repeat offender.

With regard to reintegration custody, it should be pointed out that the creation of this new form of electronic supervision is a positive step forward. However, although the legal instrument is, in my view, achieving its stated objectives, it is questionable to what extent this is perceptible or relevant in practice.

---

<sup>49</sup> Prison Code 187/A. § (1)-(3)

As far as the reintegration objective is concerned, it is important to stress that the legal instrument concerns a group of criminals who are less dangerous to society and who, in any case, are less likely to reoffend. Nevertheless, experience has shown that around 73% of those placed in reintegration detention were working or studying, and only 6% had to be removed from reintegration custody for any reason.<sup>50</sup>

Regarding overcrowding, it should be noted that, according to data as of 31 December 2019, a total of 16,334 prisoners were in prison, compared to 395 persons under reintegration custody. It can therefore be seen that this legal instrument alone cannot solve the problem of overcrowding.<sup>51</sup> However, it should be stressed that, in terms of addressing this problem, extending the scope of electronic remote monitoring could be a good way of achieving this objective.

Moreover, there are undoubtedly some difficulties that need to be overcome in the regulation of reintegration custody. However, we would like to draw attention to a fundamental legislative problem. According to the Bv. law, a prisoner may be placed in reintegration custody if he has been sentenced to a custodial sentence to be served for the first time or is a non-repeat offender. However, a question arises where a prisoner has previously been sentenced to suspended imprisonment and the court has subsequently ordered its enforcement. In my view, a more precise formulation by the legislator would be justified and necessary in order to ensure consistency in judicial practice and the application of the law in the assessment of this case, and it is also relevant from the point of view of legal certainty that the sentenced person (or other persons concerned, such as the sentenced person's lawyer) should be aware of who is entitled to be placed in reintegration custody.

---

<sup>50</sup> CZENCZER Orsolya – SZENCZI Attila: A reintegrációs őrizet jogi, technikai, biztonsági és társadalmi aspektusai. *Börtönügyi Szemle*, 2020/2, 28.

<sup>51</sup> *Börtönstatisztikai Szemle*, BvOP, Budapest, 2020.

## Bibliography

ANTALÓCZY P: A vallás szerepe a fogvatartottak reszocializációjában. *Börtönügyi Szemle* 2014/4, 19-27.

BELOVICS E. – VÓKÓ Gy.: *A büntetés-végrehajtási törvény magyarázata*. Budapest: HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., 2014.

*Börtönstatistikai Szemle*, Budapest: BvOP, 2020.

CZENCZER O. – SZENCZI A.: A reintegrációs őrizet jogi, technikai, biztonsági és társadalmi aspektusai. *Börtönügyi Szemle*, 2020/2, 7-29.

CSERNYÁNSZKY L. - HORVÁTH T. - HEYLMANN K. - KABÓDI Cs. - LÓRINCZ J. - NAGY F. - PALLO J.: *Büntetés-végrehajtási jog*. Budapest: Rejtjel Kiadó, 2007.

MENYHÉRT E.: A fogvatartottak társadalmi reintegrációja. In: Kékesi - Wopera - Dabasi-Halász (szerk.): *Diáktudomány - A Miskolci Egyetem Tudományos Diákköri Munkáiból*, Miskolc: Miskolci Egyetem Kiadó, 2016.

NAGY A.: A reintegrációs őrizet története, szabályozása és európai fejlődési irányai. *Büntetőjogi Szemle*, 2016/1-2, 62-70.

SCHMEHL J.: A neveléstől a reintegrációig: a fejlődés útja a legjobb gyakorlatok tükrében. *Börtönügyi Szemle*, 2015/1, 1-4.

## Internet references

SCHMEHL J. - DR. PALLO J. (szerk.): *Korszakváltás a büntetés-végrehajtásban – Útmutató a 2013. évi CCXL. (Bv.) törvény megismeréséhez*. Budapest, 2015. [Online]. Available at: [http://www.ajk.elte.hu/file/TSZ\\_BEBVJ\\_korszakvaltas.pdf](http://www.ajk.elte.hu/file/TSZ_BEBVJ_korszakvaltas.pdf) (download time: 14 April, 2019.)

*Tanszegédlet a büntetés-végrehajtási jog tanulmányozásához*, Budapest: ELTE Büntető Eljárásjogi és Büntetés-végrehajtási Jogi Tanszéke, 2014. [Online]. Available at: [http://www.ajk.elte.hu/file/TSZ\\_BEBVJ\\_tanszegedlet\\_2014.doc](http://www.ajk.elte.hu/file/TSZ_BEBVJ_tanszegedlet_2014.doc) (download time: 14 April, 2019.)

### **List of legislation**

16/2014 (XII. 19.) Decree of Minister of Justice on the detailed rules for the implementation of imprisonment, detention, pre-trial detention and detention replacing the fine

Act CCXL of 2013 on the Enforcement of Penal Sanctions, Measures, Certain Coercive Measures and the Imprisonment for Offences

Government Decision No 1040/2011 (9.III.) on the measures related to the establishment of a comprehensive assessment of the compliance of penitentiary institutions with international standards

OP 4/2017 (I. 23.) of the National Commander of the Prison Service on the implementation of the tasks of the Prison Service related to the operation of the electronic remote monitoring system

Recommendation [Rec(2014) 4] of the Committee of Ministers to member States on electronic monitoring, II. Definitions „Electronic monitoring”

Recommendation R/2006/2 of the Committee of Ministers to Member States on European Prison Rules

### **Cases of European Court of Human Rights**

The European Court of Human Rights, Case of Kovács v. Hungary (15707/10)

The European Court of Human Rights, Case of Szél v. Hungary (30221/06)

The European Court of Human Rights, Case of Varga and others v. Hungary (14097/12, 45135/12, 73712/12, 34001/13, 44055/13, 64586/13)

**MOHAMMAD ELAYAN AL ANIMAT\***

*Legal Framework and Mechanisms to Protect the Digital Economy*

**Abstract**

This article aims to protect the electronic financial system of Electronic banks and electronic operations are among the risks facing electronic payment operations, follow up on the latest technical protection systems and protection against online fraud and money theft attacks, and review regulatory legislation from regulatory authorities through the Central Bank of Jordan and the European and international model in this field.

**Keywords:** Electronic Fraud, Digital Economy, Electronic Payment, Internet Crimes, Electronic Banking.

DOI: <https://doi.org/10.46942/SIDM.2023.2.189-196>

## 1. Introduction

Electronic payment operations have become in the minds of banks until they occupy a good position in the competition among them, and despite the fact that they are surrounded by many risks, this is called the risks of electronic payment operations, and this is what will be addressed.

Electronic banking means virtual access to bank account information. One of its main problems is the huge difference between a non-digital human connection, which uses different identification mechanisms (name, password, handwritten contract, etc.), and an electronic/digital connection that uses the authentication methods mentioned in this paper<sup>1</sup>. Integration of risk management processes The electronic payment aims to ensure and define an understanding of the nature of the interrelationships between the various risks in the bank, as it is not possible to evaluate the impact of certain risks in isolation from the rest of the other risks related to the bank's work, and the risk management process is comprehensive at the level of the institution as a whole, which leads to the application of Integrated

---

\* Mohammad Elayan Al animat, PhD Candidate, Géza Marton<sup>2</sup> Doctoral School of Legal Studies, University of Debrecen, supervisor; Dr. Bordás Péter PhD, egyetemi adjunktus, oktatási referens Debreceni Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar Pénzügyi Jog és Közmenedzsment Tanszék

<sup>2</sup> Petr Hanaek, KAMIL Malinka, JIRI Schafer, E-banking security - comparative study, In 42nd Annual IEEE International Conference on Security Technology, Prague, Czech Republic, 2008., pp.326–330.

risk management, in addition to the ability to understand the interrelationships between different risks. Electronic payment operations and their attendant effects in a way that negatively affects the operations of the bank. For example, in Sri Lanka, the results of the completed study revealed that financial and security risks are taken into greater consideration by e-commerce users than other risks such as perceived, operational and financial risks<sup>2</sup>.

The Basel Committee on Banking Supervision indicated that banks should put in place policies and procedures that allow them to manage these risks through their assessment, monitoring and follow-up<sup>3</sup>. The risk assessment should be carried out by an independent body with sufficient authority and experience to assess risks, test the effectiveness of risk management activities, and make the necessary recommendations to ensure the effectiveness of the risk management framework<sup>4</sup>.

There must be plans reinforced with preventive measures against crises, to be approved by the concerned officials, to ensure the bank's ability to withstand any crisis or failure in the systems or communication devices, provided that these plans are subject to periodic testing.

## 2. Data and Methodology of study used

The research depends on the descriptive analytical approach to verify the most important risks facing electronic payment operations. These risks are analyzed and taken advantage of to keep pace with modern protection methods related to the topic of research, discuss the most important forms of financial fraud, and develop the best recommendations for the use of protection methods and keeping pace with high technological development.

And review the laws issued by the Central Bank of Jordan and the instructions for cyber risks according to the Central Bank of Jordan and what is related to the licensing of electronic banks and the regulations issued by The Basel Committee on Banking Supervision (BCBS) in addition to the laws issued by the United

---

<sup>2</sup> Arthika Rajaratnam, "The Factors Influencing on Internet Banking Adoption in Trincomalee District, SRI Lanka," *International Research Journal of Advanced Engineering and Science*, Volume 4, Issue 1, pp. 160-164, 2019.

<sup>3</sup> The Basel Committee on Banking Supervision is the committee that was established and consisted of the ten industrialized countries: Canada, Britain, France, Italy, the Netherlands, Sweden, the United States of America, Switzerland, Japan, Luxembourg, at the end of 1974, under the supervision of the Bank for International Settlements in the Swiss city of Basel, and from The most important goals of the stability of the international banking system, especially after the exacerbation of the debt crisis for the poor countries of the world.

<sup>4</sup> Instructions for adapting to cyber risks issued by the Central Bank of Jordan on 6/2/2018.

Nations<sup>5</sup> to protect against risks that threaten consumers in the field of cyber security and electronic commerce.

### 3. The policy of the Jordanian government measures

Remittances outside the country are considered one of the most important risks facing electronic banks, which may cause great harm to the economy inside the country. Which he enjoys, but at the same time, he may be exposed to great risks, whether at the level of maintaining that good money from the banks or the economy of countries as a whole. Threats should not affect or limit the spread of electronic payment operations. Rather, governments and legislative councils that are concerned with protecting the interests of customers and citizens, which may be represented by the Ministry of Investment and the Central Bank, should take into account these risks, and develop the necessary technology to prevent their occurrence on an ongoing basis and binding on electronic financial companies. , by reducing its incidence to the lowest possible degree. Jordan's policy was to protect customers from the risks of electronic fraud through the application of general rules to protect customers and citizens through the role of the Central Bank of Jordan in regulating electronic payment methods for banks, the Jordanian government encouraged citizens to go to electronic transactions and provided them with all means of protection from electronic risks. It has worked to promote the e-government program and electronic payment through the application (E-Fawateercom<sup>6</sup>).

In fact, the Central Bank of Jordan has developed a legal regulation regulating the work of electronic companies, electronic banks, traditional banks, electronic payment companies, and electronic transfer companies. Electronic payment is up and running. This definition legally applies to electronic banks, because it deals with the same systems and manages them electronically, and these electronic companies are not entitled to a license except after obtaining the approval of the Central Bank and submitting an application for a license through which the Central Bank requires its supervision and follow-up on the operations of the electronic bank<sup>7</sup>. The researcher believes that subjecting traditional or electronic banks to the control of the Central Bank secures the necessary protection for customers and cultivates a kind of confidence towards modern electronic payment

---

5 UNCITRAL Model Law on Electronic Commerce NEW YORK.1996.11.

6 See: <https://bankofjordan.com/ar/digital-banking/e-fawateercom>.

7 View the application form for licensing payment companies and electronic money transfer in the Hashemite Kingdom of Jordan, issued by the Central Bank of Jordan.Ammam.2015.17.

processes that are dealt with behind screens. The Central Bank has taken over the protection of customers by enacting instructions and regulations to compel electronic financial companies to protect customers. The legislative framework of the Central Bank appears by issuing the appropriate regulations, instructions, and circulars for the activities of payment services and electronic money transfer in Jordan, defining the terms of dealing with them, settling disputes that arise between its parties, in addition to the technical and technical procedures and requirements for electronic money. Payment tools and directing those who engage in such activities to comply with them. Regulatory framework: The regulatory framework in the Central Bank is to supervise all electronic payment systems and monitor all activities of managers and operators of electronic payment systems, participants in them and providers of electronic payment services.

It is possible to count as an example one of the largest electronic banks in the world in terms of definition and electronic payment methods provided through it to most countries of the world and the legislative texts to protect the electronic financial system and the licenses that had to be obtained from the Central Bank of Lithuania to license a Revolut banks a financial technology company that provides banking services in Europe and the world.

#### **4. License conditions for providing banking operations in digital banks**

The Jordanian legislator determined the licensing of digital banks in accordance with article (31) of the Constitution and based on what was decided by the Council of Ministers on 10/18/2017 the Central Bank of Jordan issued the electronic payment and transfer system Law No. (111) of 2017 in accordance with Articles (21) and (22) From the Electronic Transactions Law No. (15) of 2015 which deals with all matters related to licensing electronic banks in Jordan, electronic banks are considered in Jordan. The same material value that traditional banks pay in terms of fees upon licensing and in accordance with the regulations issued by the Central Bank of Jordan<sup>8</sup>. In order for a bank to obtain a license to provide electronic banking services, it must first create a website for itself, after obtaining a set of licenses through the following; Granting licenses is limited to banks registered with the Central Bank alone, that the bank fulfill the regulatory controls related to the extent of its commitment to the following: capital adequacy, principles of loan classification, credit concentration and others.

---

<sup>8</sup> Article (31) of the Constitution and based on what was decided by the Council of Ministers on 10/18/2017 the Central Bank of Jordan issued the electronic payment and transfer system Law No. (111) of 2017.



The bank follows the principles of risk management when providing its services via the electronic network, and the licensed bank disclosed on its own page that it obtained a license by number and date, in addition to linking the bank's website to the central bank page. Businesses should have mechanisms in place to handle complaints that provide consumers with a prompt, fair, transparent, inexpensive, accessible, rapid and effective resolution of disputes without undue cost or burden. Companies should consider subscribing to local and international standards related to internal complaints handling, alternative dispute resolution services, customer satisfaction rules and providing all means of protection against cyber risks to these processes<sup>9</sup>.

## 5. The Necessity of Creating a Regulatory Legal Legislation

When we research the extent to which the legal legislation covers the issues of the risks of electronic payment methods. In fact, in Jordan there is the Cybercrime Law of 2015 and it is the authorized legislation that addresses the risks that arise from electronic operations in general, The electronic services provided by banks are characterized by speed, flexibility and simplicity, and therefore this matter required the existence of legal legislation that protects and cultivates confidence by customers in these banks and solve any dilemma he needs, hence the need for the intervention of central banks in the countries, in order to establish a legislative legal organization that cultivates confidence in the customer and forces electronic banks to apply the legal foundations regulated by the Central Bank to protect the interests of all parties<sup>10</sup>, and from For that, some international models of the extent of central bank control over the legal regulation of banks will be studied:

The Jordanian Electronic Transactions Law requires these companies to obtain a license From the Central Bank of Jordan, where Article (22) of it stipulates the following<sup>11</sup>; A- Without prejudice to any law, every payment and electronic money transfer company must obtain License from the Central Bank of Jordan. B - Payment and electronic funds transfer companies, in carrying out their activities, are subject to the supervision of the Central Bank, the Jordanian and his knowledge. C- For the purposes of this article, a payment and electronic transfer of funds company means the company that practices Payment services, transfer, financial settlement, electronic clearing, or issuance of payment tools and systems and its management in accordance with the provisions of this law and the

---

<sup>9</sup> United nations Consumer Protection Guidelines United Nations, New York and Geneva, 2016, P 10.

<sup>10</sup> Electronic Payment System No. (111) of 2017, issued by the Central Bank of Jordan.

<sup>11</sup> Article No. 22 of the Jordanian Electronic Transactions Law No. 15 of 2015 issued in the official newspaper

regulations and instructions issued pursuant to it or the legislation other related matters.

In fact, we need an in-depth study, taking into account the Jordanian Transactions Law of 2015 and UNCITRAL International Trade Law, and the United Nations Guidelines for Consumer Protection, which are international comparative laws, and I will mention some of them here:<sup>12</sup> Consumer privacy and data security. And the terms of the contract are clear, concise, easy to understand, and unfair. Finally, clear and timely information enables consumers to easily contact businesses.

## 6. Legal Principles

At the legislative level, the legislator must realize the nature and requirements of the information age, and that there is an urgent need for an integrated package of laws that must be enacted to address all the effects of the difference in the electronic environment in which it is located. Banks operate from their traditional environment, where many existing laws appear to be invalid. Facing the various and growing problems related to the use of computers in the banking field, through the formation of a legal committee under the supervision of the Central Bank and members of banks who provide electronic services in order to disclose their need for some important matters. The legal foundations that serve the banking financial work and work on its development in order to make amendments to the electronic financial legislation that has become obsolete in proportion to the need of the current time. General legal principles must be observed in protecting customers from electronic risks. The responsibility for risks lies primarily with the board of directors of each bank, which is responsible to the shareholders about the bank's business, which requires an understanding of the risks faced by the bank and ensuring that it operates in an effective manner. Accordingly, the risk Policies are set by the bank's senior management, and the board of directors must review them. The risk management policies must include defining or defining risks and methods or managing and controlling the risks facing electronic payment operations because the most important characteristics that encourage the adoption of electronic banking services are convenience and ease of use<sup>13</sup>, the general legal principles in protecting customers from electronic risks issued by the Basel Committee must take into account many tasks and duties. And the fraud cases decided by the European Court of Justice on November 11,

---

<sup>12</sup> United nations Consumer Protection Guidelines United Nations, New York and Geneva, 2016.11.

<sup>13</sup> JIAQIN Yang and LI Cheng and XIA Luo. A comparative study on e-banking services between China and USA. International Journal of Electronic Finance.2009.3(3), 235–252.

2020, the Court of Justice of the European Union (CJEU) held that the near-field communication (NFC) functionality of a bank card, also known as contactless payment, in itself is a “payment instrument” as defined in the EU Payment Services Directive 2015/2366 (PSD 2). The CJEU also clarified the meaning of “anonymous use” under PSD 2 with regard to NFC functionality. The court stated that a bank may not exclude its liability for unauthorized low-value transactions in its general terms and conditions by simply claiming that blocking the NFC functionality would be technically impossible, but must prove impossibility in light of the objective state of available technical knowledge when a customer reports a lost or stolen bank card. Furthermore, the court ruled that if the user is a consumer, general terms and conditions that provide for tacit consent to possible future amendments to such terms and conditions must comply with the standard of review set out in Directive 93/13 on consumer rights protection, not with (PSD 2)<sup>14</sup>.

## 7. Conclusion

Through this study, the researcher can extract and suggest a set of relevant findings and recommendations to generalize and consolidate the interest as follows; In fact, according to my opinion, banks should prepare qualified banking human cadres to work in the face of risks that threaten electronic payment operations, taking into account accuracy and security to ensure proper use of the network to complete electronic payment operations. Or tampering with accounts and balances in banks that require updating information systems to keep pace with all technical developments and continuously absorb them and keep pace with the technological development to combat hackers in addition to combating computer viruses, which is one of the most threats facing electronic dealing. Perhaps the most important security tools in use today are firewalls and encryption

Its technological infrastructure is well-developed in order to be able to provide electronic banking services events to its customers. Must banks to state in the contracts they conclude with customers over the network that the geographical scope is specified within the countries that are signatories to international electronic trade agreements, in order to avoid conflict with countries that do not recognize these agreements since the scope of the service listed on the network is all over the world. Choosing a technical supplier, provided has the technical expertise and honorable career history.

---

<sup>14</sup> Article European Union: European Court of Justice Rules on Liability of Banks for Unauthorized Low-Value Transactions Using Contactless Payment, Library of Congress, Vienna ,Austria,2020.11.

Electronic banks must follow advanced and continuous methods of technological prevention and protection to face expected natural disasters such as humidity, heat, unexpected fires, floods, fluctuations and power outages, wars, earthquakes, etc., in order to prevent computers from being exposed to them. Damage and damage and to prevent the immediate impact of electronic banking operations. At the legislative level, the legislator must realize the nature and requirements of the information age, and that there is an urgent need for an integrated package of laws that must be enacted to address all the effects of the difference, as many of the current laws seem to be invalid, to face the various and growing problems related to the banking field, by forming a legal committee under the supervision of the Central Bank and members of banks who provide the electronic service to disclose their need for some legal foundations that serve the banking financial work and work on its development in order to make amendments to the electronic financial legislation that has become obsolete, including It fits the needs of the time. Rather, electronic banks should play a role in preparing these laws to reach sound legal results, given their important practical experience in this regard. Finally, I hope that I have presented even a small part through this article in the field of electronic payment risks, which will benefit researchers and specialists in the field of electronic banking.

## **Bibliography**

HANEK, P. - MALINKA, K. – SCHAFER, J.: E-banking security - comparative study, IEEE International Conference on Security Technology, Prague, Czech Republic, 2008., pp.326–330.

RAJARATNAM, A.: The Factors Influencing on Internet Banking Adoption in Trincomalee District, SRI Lanka,” International Research Journal of Advanced Engineering and Science, Volume 4, Issue 1, pp. 160-164, 2019.

JIAQIN, Y – CHENG, L. – LUO, X.: A comparative study on e-banking services between China and USA. International Journal of Electronic Finance.2009.3(3), 235–252.

MOURAD YOUSFI\*

*International Center for the Settlement of Investment Disputes' Mediation  
Rules: a new approach to resolve investment disputes<sup>1</sup>*

**Abstract:** Investment disputes as a type of conflict between a foreign investor and a host State have a very specific nature that might be incompatible with classic mechanisms such as litigation. In most cases, arbitration is the preferred method to end these disputes due to previous agreements and treaties that chose this alternative. However, other tools such as mediation are getting more popular through the increasing investment treaties mentioning them and the active role played by international organizations. ICSID's mediation rules are a perfect example of these efforts; thus, it seems worthy of study to present them and determine some of the possible challenges.

**Keywords:** ICSID, Mediation rules, Investment, Dispute, Settlement

**DOI:** <https://doi.org/10.46942/SIDM.2023.2.197-214>

## 1. Introduction

In the era of globalization, it is far from being true to believe that countries' economies can grow and function without benefitting from other States' technological, managerial, and financial resources.<sup>2</sup> In this context, we might mention the concept of Foreign Direct Investment (FDI) where usually an investor from one State acquires the ownership of assets, that might take different forms such as real estate or productive units, in other countries (host state) in order to control them and thus, make a profit at the end.<sup>3</sup> These transactions, like any other business, might face issues and disputes that need to be resolved. In this regard, investors' attitudes towards the domestic courts of the host States have always been marked by skepticism and lack of confidence in the level of independence from the local authorities. Therefore, the majority of investments in the world follow the conclusion of investment treaties that might take different forms of bilateral (BITs)

---

\* Yousfi, Mourad, International, PhD student, Géza Marton Doctoral School of Legal Studies, University of Debrecen. Supervisor: Dr. habil. Fézer Tamás, Ph.D, Associate Professor

<sup>1</sup> International Center for the Settlement of Investment Disputes (ICSID)

<sup>2</sup> BLYTHE, S. E.: The advantages of investor-state arbitration as a dispute resolution mechanism in bilateral investment treaties. *The International Lawyer*, 2013/47, 274.  
<http://www.jstor.org/stable/43923951>. (date of download: 26/02/2023)

<sup>3</sup> Ibid.

and multilateral (MITs) agreements and provide many safeguards for the investors. According to the World Investment Report published by the United Nations Conference on Trade and Development, there are more than 3000 investment treaties in the world<sup>4</sup>. Many of the mentioned treaties provide for the right of investors to settle investment disputes in international arbitral tribunals<sup>5</sup> in a way that arbitration becomes the most common resolution mechanism in this context.<sup>6</sup> Organizations such as the International Center for the Settlement of Investment Disputes (ICSID) which is one of the five institutions of the World Bank Group seem to play a leading role in providing a comprehensive institutional framework for the conduct of the mentioned arbitrations. This Center was established in 1965 by a multilateral treaty known as the ICSID Convention.<sup>7</sup> Under specific requirements connected to the parties to the dispute in question and the type of dispute that should be related to an investment, this Convention provided for other procedures in addition to arbitration like the conciliation rules.<sup>8</sup> When it comes to mediation as we know it today it seems that it was not intended to be included in the methods used in this organization, at least in the early stages, and even if it was confused with conciliation. However, when examining the development of the rules and regulations that govern the functioning of ICSID, one could see the intention from one side to expand the scope of disputes covered by its jurisdiction and from the other side, the efforts to adopt new mechanisms and methods that might help in resolving investment disputes using new approaches. Regarding the first amendment, in 1978 Additional Facility Rules were introduced to expand the solutions and mechanisms mentioned in the Convention so that they also become applied to non-contracting States or nationals who belong to non-member States.<sup>9</sup> When it comes to the second perspective which is connected to the used mechanisms themselves, we might consider the most recent amendments that came into effect on July 1<sup>st</sup>, 2022, and which introduced many updates like the expansion

---

<sup>4</sup> KHANNA, V. - SINGH, A.: Current Trends in International Investment Arbitration. *Litigation*, 2015/41, 42. <http://www.jstor.org/stable/44677775>. (date of download: 26/02/2023)

<sup>5</sup> Cotula, L.: Investment treaties and sustainable development: investor-state arbitration. *International Institute for Environment and Development*, 2014, 1. <http://www.jstor.org/stable/resrep01583>. (date of download: 26/02/2023)

<sup>6</sup> BLYTHE, op. cit., 288.

<sup>7</sup> PARRA, A. R.: The Development of the Regulations and Rules of the International Centre for Settlement of Investment Disputes. *The International Lawyer*, 2007/41, 47. <http://www.jstor.org/stable/40708090>. (date of download: 26/02/2023)

<sup>8</sup> Ibid.

<sup>9</sup> Ibid., 52.

of the Additional Facility Rules and the adoption of a new set of rules related to an institutional type of mediation under the ICSID's administration.<sup>10</sup>

By these rules, ICSID is trying to follow an increasing orientation to use mediation in the world, this tool is seen as a very convenient mechanism for the specific nature of business life. This is illustrated by the rapid growth in the number of regulations of mediation in the world at all the national, regional, and international levels.

There is also an increasing trend in recent investment treaties and agreements to include clauses for amicable settlement of disputes where mentioning mediation as an ADR tool might vary from permission, simple encouragement to use it, to a mandatory step prior to arbitration.<sup>11</sup>

In this sense, it is vital to ask two questions one is connected to the way of adoption of these rules and their content, and the other is about the potential contribution of these rules to the investment disputes market especially considering the nature of State actors and their agencies in this type of conflicts.

## 2. Collaborative way of adoption

The way of adopting rules in general is no less important than the content of the rules themselves. As it might have an impact on the effectiveness and acceptance of the regulation by those who are subject to it later when it enters into force. Mediation rules might be seen as concrete evidence of this relation between the process of adoption on one side and the acceptance of the rules in question on the other side. Mediation by definition is a voluntary process that requires the willingness of the parties to use it, and a specific approach while adopting new rules, an approach that includes the involvement of many actors.

This was the case with the new mediation rules adopted by ICSID. The process of adopting these rules was characterized by the long timeframe of approximately 6 years and its collaborative method of sharing this mission with different stakeholders.<sup>12</sup> ICSID used a series of working papers that contained proposals for

---

<sup>10</sup> NITSCHKE, F.: The Proposed ICSID Mediation Rules. *U. St. Thomas L.J.* 2020/17, 422. [https://heinonline.org/hol-cgi-bin/get\\_pdf.cgi?handle=hein.journals/usthomlj17&section=24](https://heinonline.org/hol-cgi-bin/get_pdf.cgi?handle=hein.journals/usthomlj17&section=24) (date of download: 28/02/2023)

<sup>11</sup> TÜMPEL, H.: Strengthening Mediation of Investor-State Disputes: An Introduction to the New ICSID Mediation Rules. *ICC Dispute Resolution Bulletin.* 2022/3, 41-42. <https://jsumundi.com/en/document/pdf/publication/en-icc-dispute-resolution-bulletin-2022-no-3> (date of download: 28/03/2023)

<sup>12</sup> *Ibid.*, 423; see also: OSWALDO CUBILLOS MARTÍNEZ, J.: World Arbitration Update – Day 5 – ICSID Rules Amendment. *Jus Mundi*, 2022. [https://blog.jsumundi.com/wau-2022-day-5\\_icsid-rules-amendment/](https://blog.jsumundi.com/wau-2022-day-5_icsid-rules-amendment/) (date of download: 28/02/2023)

amendments and additions to the previous rules and mechanisms, especially the Additional Facility Rules.<sup>13</sup>

The approach was more interactive as it consisted of uploading a first working paper on the ICSID's website, receiving comments and suggestions from the general public, and consulting with the Member States in form of in-person meetings and presentations to take ultimately the outcome of this dialogue into consideration to prepare the next working papers that will be subject to the same process many times till reaching the final vote step.<sup>14</sup>

This interactive process of adopting the rules in question could increase their potential success in the future as they took a long time of discussions and exchanges to arrive at the phase of the final agreement on their content. One more important point is the previous attempts to establish a framework for investment disputes mediation, such as the International Bar Association (IBA) rules for Investor-State mediation of 2012, the Energy Charter Secretariat's Guide on Investment Mediation or even the UN Commission for International Trade Law (UNCITRAL) Mediation Rules of 2021,<sup>15</sup> that we believe it might be considered as a good background or a preliminary step to start the selection of the most adequate set of rules for this kind of disputes and thus, ICSID, at least theoretically, was able to learn from the earlier mistakes and experiences.

This idea is confirmed by experts who believe that the new ICSID's rules even if they are in part tailored to the nature of investor-State disputes still have many intersections of similarities and differences if compared to other previous rules which are not oriented directly to investor-state disputes such as ICC mediation rules.<sup>16</sup>

### 3. Overview of the content of the ICSID's Mediation Rules

The Mediation Rules in question are published on the ICSID's website with easy access in 3 different languages: English, French, and Spanish.<sup>17</sup> When checking the

---

<sup>13</sup> NITSCHKE, op. cit., 423.

<sup>14</sup> Ibid.

<sup>15</sup> WEERAMANTRY, R. - CHANG, B. - SHERARD-CHOW, J.: Conciliation and Mediation in Investor-State Dispute Settlement Provisions: A Quantitative and Qualitative Analysis. *ICSID Review-Foreign Investment Law Journal*. 2022, 2.

<https://academic.oup.com/icsidreview/advance-article-pdf/doi/10.1093/icsidreview/siab049/43462278/siab049.pdf> (date of download: 01/03/2023)

<sup>16</sup> TUMPEL, op. cit., 44.

<sup>17</sup> see ICSID website: [https://icsid.worldbank.org/sites/default/files/documents/ICSID\\_Mediation.pdf](https://icsid.worldbank.org/sites/default/files/documents/ICSID_Mediation.pdf) (date of download: 01/03/2023)



content, we first notice a division between the ICSID's Mediation Rules and the Administrative and Financial Regulations.

We will focus in this chapter on the ICSID Mediation Rules because of our limited space in this paper. The mentioned Rules are divided into 5 chapters.

*The first chapter is titled "General Provisions",* it contains Rules on the definition of terms such as the Regional Economic Integration Organization (REIO) or "Secretariat".<sup>18</sup> The expanded scope of these rules is significant as it reflects the broad access it wants to ensure to parties; Rule 2 and the introduction of Mediation Rules go perfectly with this idea. Compared to the classic ICSID Convention Regulations and Rules that require both a Contracting State and a national of another Contracting State for its jurisdiction, the new ICSID's Mediation Rules do not require parties to either be a Contracting State or a national of another Contracting State. The only requirement is that the dispute involves at least one party who is either a State, a REIO, or their subdivisions. Therefore, the identity of the other party might be innovative in a way that it could be foreign but also local<sup>19</sup> and private but also public entity or a State. Concerning the subject matter of the dispute experts believe that the expression "relate to an investment" in rule 2 is wider than previous expressions used for example in ICSID Convention Conciliation Rules such as "arise directly out of an investment" so that the new expression is intended to be interpreted in a broader way that goes beyond the legal term of art and get closer to the ordinary meaning.<sup>20</sup>

This chapter also reflects the role it intends to give to parties, as Rule 3 (2) provides for the possibility given to parties to modify some rules by agreement except Rules 1 to 7.

We might also mention *the second chapter titled "Institution of the Mediation"* which contains two possible scenarios for the commencement of mediation: the existence of prior agreement from the parties to mediate<sup>21</sup> and the case where there is no prior agreement between parties.<sup>22</sup> The mentioned two rules also provide for the requirements that must be met in the parties' request for mediation in addition to paying the lodging fee. The request to mediate must contain information related to parties, such as their identities and data, the subject matter of dispute, proposals or agreements on the appointment of mediators, or their qualifications...<sup>23</sup>. The content of Rule 6 is quite interesting as it provides for the offer to mediate from one party to another through the Secretary-General in case there is no prior

---

<sup>18</sup> ICSID Mediation Rules, MR 1.

<sup>19</sup> NITSCHKE, op. cit., 430.

<sup>20</sup> Ibid.

<sup>21</sup> ICSID Mediation Rules, MR 5.

<sup>22</sup> Ibid., MR 6.

<sup>23</sup> NITSCHKE, op. cit., 431.

agreement to use this mechanism. The other party has 60 days (or any other period as the parties may agree) to either accept or reject the offer which is assisted by the administration of ICSID that plays the role of a communication channel between both parties.<sup>24</sup> The offer to mediate by one party to the other is seen by experts as progress in the ICSID strategy as it is the first time that ICSID rules provide for such solutions.<sup>25</sup> Compared to ICC mediation rules, where the ADR center may assist the parties in considering the proposal (Article 3), it seems that ICSID's role according to rule 6 is limited to communicating the offer to the other party.<sup>26</sup>

Once the agreement on using mediation is there and the request meets the requirements set by the ICSID, the Secretary-General will decide either by accepting the request and registering it and thus, inviting the parties to appoint a mediator without delay or considering that the request does not meet the requirements and ultimately refuse its registration.<sup>27</sup>

The next chapter is *chapter 3, titled "General Procedural Provisions"*, as it looks from its title, it contains different rules on the mediation process via ICSID's rules and the considerations that should be respected. We might mention the question of the calculation of time limits as referred to in Rule 8, this rule set the moment from it the calculation of time limits starts which is reasonable, especially when considering the different time frames that were mentioned in these Rules such as period given to parties to decide on the offer to mediate (Rule 6).<sup>28</sup>

One more important concern was tackled in these rules (Rule 9) which is the question of costs as it seems that one of the driving forces for disputant parties to engage in any dispute resolution mechanism is how much money it will cost them. The approach ICSID opted for is to divide the different costs and expenses related to the mediator or the administrative facilities provided by the Center, equally between the two parties in dispute unless agreed otherwise.<sup>29</sup> No less significant is confidentiality which was subject to Rule 10 which provides for both the confidentiality of the process of mediation itself and what it might generate from information or documents and the fact that parties went through mediation.<sup>30</sup> Many exceptions were set for this rule such as the case where disclosure is required by law or where parties agree otherwise, in addition to the third case where the document

---

<sup>24</sup> CHANDRASEKERA, R. - BOON, D.: ICSID's New Mediation Rules approved by member states. *Shlegal*. 2022.

<https://www.shlegal.com/news/icsid's-new-mediation-rules-approved-by-member-states> (date of download: 02/03/2023)

<sup>25</sup> TUMPEL, op. cit., 45.

<sup>26</sup> Ibid., 45-46.

<sup>27</sup> NITSCHKE, op. cit., 432.

<sup>28</sup> Ibid.

<sup>29</sup> CHANDRASEKERA - BOON, op. cit.

<sup>30</sup> Ibid.

or information is independently available, and thus, it is unreasonable to raise confidentiality concerns in this scenario. Rule 11 contained that a party shall not rely in other proceedings on positions, admissions, or offers made during the mediation process or any views expressed by the other party or the mediator, experts believe that this rule might have a psychological effect on the process as parties will have more confidence that allows them to freely engage in mediation without fears of undesirable impact on their dispute if they chose later to go for litigation.<sup>31</sup>

The difference between a simple negotiation between two parties and a process of mediation is the assistance of the third party called the Mediator. The vital role of this professional was behind making a whole *chapter 4 called "The Mediator"*. This chapter contains many rules on the formalities and time frames that surround the appointment,<sup>32</sup> resignation, and replacement<sup>33</sup> of the mediator. We can interpret from the content of these rules two important goals: the first is the willingness to make the procedures more efficient and useful by setting a time limit for each step and the second is the role it gives to parties in connection to the appointment, requesting the resignation or the replacement of the mediator, an active role that might raise the feeling of confidence of parties on the appointed third party and the process as a whole.

The mentioned rules and Rule 15 show the importance of the administrative and controlling task played by the Secretary-General of the ICSID as connecting link between the parties and the mediator and a guardian of the respect of Rules that surrounds this institutional mediation.

Moreover, Rule 13 (1) provides for the possibility of selecting two co-mediators, which might have a significant practical value in the process of mediation, especially when considering that investment disputes arise between two parties who belong to different countries that could have different cultural backgrounds. The fact that parties can appoint two co-mediators might reduce the potential tensions or misunderstandings, in particular, if the appointed two mediators belong to or at least have knowledge about the parties' cultural backgrounds. However, the worst could happen if each mediator of the two co-mediators is aligned with the position of one party and they become like lawyers, thus, making the process more complicated and adversarial. This might explain why the first Rule under this chapter (Rule 12) insists on the impartiality and independence of the mediator, in addition to the possibility given to parties to agree on special qualifications or expertise which might also increase the capacity of the mediator to understand and detect issues of the dispute in question in a more precise and efficient way.

---

<sup>31</sup> NITSCHKE, op. cit., 433.

<sup>32</sup> ICSID Mediation Rules, MR 13-14.

<sup>33</sup> Ibid., MR 16.

The *last chapter is chapter 5, titled "Conduct of the Mediation"* it aims to regulate how the process of mediation is carried out. Starting from the role and duties of the mediator, we could mention Rule 17 (1) which gives an idea about the characteristics of this role. This rule provides that the mediator "shall assist the parties" and he "has no authority to impose", these two expressions might lead us to think about the facilitative style that the ICSID's rules are trying to adopt, where the mediator's task is limited to facilitating the communication between the parties to dispute.<sup>34</sup> The requirements of independence and impartiality of the mediator which were mentioned in previous rules must be reflected in the process of mediation, as the neutral third party is supposed to treat parties involved in the dispute equally and provide them with reasonable opportunities to participate in this constructive process.<sup>35</sup> Additionally, Rule 17 (2) requires the mediator to act in a good faith during the mediation process and to take into consideration the time efficiency and cost-saving features that are significant in the context of mediation and especially taking into account the intention of ICSID to protect them through these rules. Similar to Article 8 (3) of the International Bar Association Rules for Investor-State Mediation, the mediator under ICSID's Rules is allowed to communicate with parties in different forms jointly or individually in form of private meetings with each party separately (Caucusing), communication also is possible through different methods other than in-person communication.<sup>36</sup> These rules might have a practical value, especially when considering the shift that the world is having now toward electronic methods of communication and online meetings through different platforms, a trend that increased especially after the measures imposed because of the Covid pandemic circumstances. When it comes to private meetings with parties during the mediation process this might help to absorb tensions that could arise or to overcome situations where parties seem to have reached a block to continuing negotiation. Maybe to encourage parties to be more honest with the mediator during the private sessions and thus, help him to understand more the dispute in question, Rule 17 (4) provides that the mediator is not entitled to disclose information received from one party except the case of authorization from disclosing party. However, we should not interpret these rules as excluding the role of parties in this process, this is confirmed by Rule 18 which insists on the cooperation of parties with one another and with the mediator to serve the success of mediation in a reasonable time and cost. ICSID's mediation rules confirm this active role of parties

---

<sup>34</sup> UBILAVA, A. - NOTTAGE, L.: ICSID's New Mediation Rules: A Small but Positive Step Forward. 2018, 3.

[https://icsid.worldbank.org/sites/default/files/amendments/public-input/Ubilava\\_Nottage\\_10.17.2018.pdf](https://icsid.worldbank.org/sites/default/files/amendments/public-input/Ubilava_Nottage_10.17.2018.pdf) [date of download: 09/03/2023]

<sup>35</sup> ICSID Mediation Rules, MR 17(3).

<sup>36</sup> Ibid., MR 17(4).

when requiring each of them to file an initial written statement describing their views and positions on matters linked to the dispute or the procedures that will be followed during mediation, within 15 days from the date of transmittal of the request to the mediator according to rule 15 or any other period determined by the mediator and consulted with parties, considering that in any event, it takes place before the first session.<sup>37</sup> The Secretary-General will communicate each statement to the mediator and the other party.<sup>38</sup> This exchange of initial statements is seen by experts as a preparation for the first session to facilitate the process of mediation and not as “statements of claim in the legal sense”.<sup>39</sup> One of the lengthy provisions is Rule 20 which regulates the first session of the mediator with the parties, however, the content also is no less important. This session must be conducted within 30 days after the date of transmittal of the request as mentioned in Rule 15 or within any other period agreed upon by parties.<sup>40</sup> Another timeframe that confirms the aims of efficiency targeted by ICSID when introducing these rules, during this period the mediator must consult parties jointly or separately to determine the agenda, method, and date of the first session.<sup>41</sup> In the first session, the mediator will consult the parties to determine the protocol that will govern the mediation process, such as the language used, the place of meetings, the method used whether in-person or remotely, the level of confidentiality of information or documents obtained during the process, participation of other persons in the mediation, any agreement between the parties concerning, the treatment of information disclosed by one party to the mediator separately, not to initiate or pursue other proceedings related to issues being mediated or other agreements linked to the application of prescription or limitation periods...<sup>42</sup> Other financial and administrative issues are also subject to consultation between parties and the mediator.<sup>43</sup> Moreover, one of the most important points in this first session, or within such other period determined by the mediator, is that parties are required to determine a specific person or entity which is authorized to negotiate and settle the issues on their behalf.<sup>44</sup> This might be seen as important, especially in the case of Investor-State disputes, where many times the State party is hard to determine as many conflicting authorities and ministries might have the competence or part of it over the issue in question. The method used to conclude or implement the settlement agreement was mentioned as well in Rule

---

<sup>37</sup> *Ibid.*, MR 19(1).

<sup>38</sup> *Ibid.*, MR 19(2).

<sup>39</sup> Nitschke, *op. cit.*, 436.

<sup>40</sup> ICSID Mediation Rules, MR 20(1).

<sup>41</sup> *Ibid.*, MR 20(2).

<sup>42</sup> *Ibid.*, MR 20(3).

<sup>43</sup> *Ibid.*, MR 20(3)(h), (i).

<sup>44</sup> *Ibid.*, MR 20(4) (a).

20(4) (b), in a way that the mediator is responsible to ask the parties for a description of their vision of these procedures.

The next rule is linked to the conduct of mediation, where the mediator is supposed to follow the requirements of the mentioned protocol.<sup>45</sup> During the process, we can see the vital role played by the parties that might be requested to provide the mediator with additional information or written statements.<sup>46</sup> Additionally, any expert advice that might be seen as necessary by the mediator must be obtained after the agreement of the parties.<sup>47</sup> The role of the mediator as previously mentioned in Rule 17(1) and the lack of authority to impose a resolution on the parties that characterizes it, is confirmed one more time by Rule 21(4) which limits any possible oral or written recommendation from the mediator to the case where he is allowed to do so by parties' agreement.

Last but not least, even the termination of mediation according to ICSID's rules must respond to a number of procedural steps. A notice of termination shall be issued by either the mediator or the Secretary-General in case no mediator has been appointed, if there is a notice from the parties that they reached a settlement agreement, or if they agreed to terminate the mediation or the discretion of the mediator that there is no likelihood of reaching a settlement through mediation...<sup>48</sup> According to Rules 22 (2) and 22 (3), the notice itself must satisfy some requirements connected to its content, as it shall include a summary of the procedural steps that preceded it, any agreement of the parties, and the basis for termination of the mediation. Additionally, the notice shall contain the date and the signature of the mediator or the Secretary-General before the latter dispatch it as a certified copy to each party and deposit it in the Center's archives.<sup>49</sup>

Surrounding the termination of mediation with these formalities might be the proof that such procedures took place, which could be beneficial in case there is a contractual clause or a rule of law that requires parties to go for mediation first before trying to solve their disputes through arbitration or courts.

However, even if taking time to select the best rules that could govern the process of mediation might be seen as important, experience has shown that the growth of mediation is not an automatic result of such measures or regulatory intervention. As in many cases, rules linked to mediation are there but the rate of using them is still very low. Investment disputes could even be more complicated due to the nature of the State party and the surrounding circumstances that need to

---

<sup>45</sup> CHANDRASEKERA - BOON, *op. cit.*

<sup>46</sup> ICSID Mediation Rules, MR 21(2).

<sup>47</sup> *Ibid.*, MR 21(3).

<sup>48</sup> *Ibid.*, MR 22(1).

<sup>49</sup> *Ibid.*, MR 22(3), (4).

be considered in any attempt to predict the possible future of the ICSID's adopted rules.

#### **4. Some assisting factors that might support the use of ICSID's mediation rules**

According to some experts, the dominance of arbitration in cross-border commercial and investment disputes is now being challenged because of the increasing formalism in this mechanism.<sup>50</sup> Mediation could be considered the most suitable alternative at an international level.<sup>51</sup> Mediation or the “sleeping beauty” in dispute settlement has many advantages over adjudicative methods, especially arbitration which became very expensive and time-consuming<sup>52</sup>. In addition, to the flexibility and creative solutions that might be reached through this mechanism, issues that face other widely used tools like arbitration might help in encouraging Investors and States to go for mediation. ICSID's arbitration proceedings take approximately 3.6 years and cost on average 5.6 USD million for claimants and 4.9 USD million for respondents.<sup>53</sup> Thus, parties in disputes may find it useful to avoid all these financial losses and waste of time that might cost them even more, particularly in the context of business transactions that need efficient forms of justice. As we previously mentioned domestic courts are in most cases excluded from investment disputes by contracts or investment treaties that in 93% of the cases include arbitration provisions.<sup>54</sup> The exclusion of domestic courts comes from fears, especially from investors who are not confident in the level of independence of those courts from the governmental authorities in the host State. This context of increasing formalities, expensive and time-consuming procedures in addition to doubts about the impartiality of domestic courts, that in the majority of the cases suffer from longer procedures and a backlog of cases, could increase the merits of mediation in investment disputes. The protection of ongoing relationships might also serve the acceptance of ICSID's mediation rules and motivates parties to avoid arbitration in order to save the continuity of the economic benefits for both of them.

---

<sup>50</sup> STRONG, S.I.: Realizing rationality: An empirical assessment of international commercial mediation. *Wash. & Lee L. Rev.* 2016/73, 1973.  
[https://heinonline.org/HOL/Page?handle=hein.journals/waslee73&div=47&g\\_sent=1&casa\\_token=&collection=journals](https://heinonline.org/HOL/Page?handle=hein.journals/waslee73&div=47&g_sent=1&casa_token=&collection=journals) [date of download: 17/03/2023]

<sup>51</sup> Ibid.

<sup>52</sup> DUMANOVA, M. - NEUBURGER, P.: Beyond investment arbitration: investment mediation as a 'new light'. *International Bar Association*. 2022.  
[https://www.ibanet.org/beyond-investment-arbitration-investment-mediation-new-light#\\_edn14](https://www.ibanet.org/beyond-investment-arbitration-investment-mediation-new-light#_edn14) [date of download: 17/03/2023]

<sup>53</sup> Ibid.

<sup>54</sup> STRONG, op. cit., 1976.

As mentioned in the article of Professor Stacie Strong, mediation was not in the same position as it is today compared to arbitration, as most of the international commercial disputes were settled through mediation and conciliation before World War 2.<sup>55</sup> Many changes are currently happening in the international community of a legal and factual nature that makes questions related to the role of mediation in investment disputes worthy of study.

Unlike ad hoc mediation the type of administered mediation provided by ICSID's rules might have many advantages which are capable of attracting businesses and States to use it. Institutional rules and the administrative role of ICSID will offer parties a comprehensive framework of procedures and timeframes, therefore, working as a "safety net" or an alternative that saves the continuity of mediation in case parties cannot agree on certain matters.<sup>56</sup> The role of the Center is vital especially in the early stages and before the appointment of the mediator, as it could supply parties with information about the procedures and the different safeguards, and thus, it overcomes one of the reasons for reluctance to use mediation which is the lack of awareness about this mechanism.<sup>57</sup> As we will explain later, Investor-State disputes are of complex nature and able to stimulate many political sensitivities if using a mechanism that is based on the active role of parties and negotiations. Accordingly, an institution such as the ICSID with its developed infrastructure, reputation, and the historic role it has in dealing with similar disputes might increase the confidence of parties in the procedures and lessen risks related to public scrutiny.<sup>58</sup>

## 5. Applicability of Singapore Convention

The United Nations Convention on International Settlement Agreements Resulting from Mediation, also known as Singapore Convention, entered into force on September 12<sup>th</sup>, 2020. This legal instrument is seen as a new New York Convention, however, this time it is not about arbitration but mediation. The scope of this Convention is mentioned in its first Article, which deals with settlement agreements resulting from mediation and from a specific type of dispute that must be "commercial" in nature. Yet the term "commercial disputes" was not defined, and the provisions of the Singapore Convention were limited to the exclusion of certain types of disputes where one party is a consumer in a transaction conducted for personal, family, or household purposes... or when the settlement agreement is

---

<sup>55</sup> Ibid., 1980.

<sup>56</sup> TÜMPEL, *op. cit.*, 40.

<sup>57</sup> Ibid.

<sup>58</sup> Ibid.



related family, inheritance, or employment law (Article 1 paragraph 2).<sup>59</sup> Investor-State disputes were subject to the debate of whether the interpretation of the scope of the Singapore Convention might include this type of conflict or whether this is neither the purpose nor the intention of this instrument. In this regard, it seems that the UNCITRAL Working Group 2 rejected the proposal to exclude settlement agreements including government entities as a party, from the scope of application of this Convention.<sup>60</sup> Article 8 of the convention provided another option for States who intends to be excluded from the scope of this legal text in relation to settlement agreements where those States or their agencies or any person acting on their behalf is a party by virtue of a reservation or a declaration.<sup>61</sup> In the case of the absence of such measures, it seems reasonable to believe that Singapore Convention also applies to disputes between Investors and States since the dispute in question is commercial in nature.<sup>62</sup> This interpretation was considered by some experts as aligned with the text and the travaux préparatoires of the convention.<sup>63</sup>

Before concluding, it seems vital to clarify two things; the first is that Working Group 2 confirmed that Singapore Convention must be interpreted as having no impact or intersection with public international law sides related to State liability or immunity,<sup>64</sup> and the second is that some investment disputes belong to commercial matters such as “expropriation of a real estate development or mine”<sup>65</sup> and thus, at least theoretically, and in case there is no reservation (Article 8), the Convention applies in this context.

In other cases, the applicability of the Singapore Convention on Investor-State disputes is still unclear and will depend largely on the interpretation of the term

---

<sup>59</sup> See, MANUKYAN, M.: Singapore Convention Series: A Call For A Broad Interpretation Of The Singapore Mediation Convention In The Context Of Investor-State Disputes. *Kluwer Mediation Blog*, 2019. <https://mediationblog.kluwerarbitration.com/2019/06/10/singapore-convention-series-a-call-for-a-broad-interpretation-of-the-singapore-mediation-convention-in-the-context-of-investor-state-disputes/> (date of download: 24/03/2023)

<sup>60</sup> Ibid.

<sup>61</sup> Ibid.

<sup>62</sup> See, TAN, R.: Investor-State Arbitration Meets Mediation: The Singapore Convention on Mediation as Game-Changer. *Kluwer Arbitration Blog*, 2020. <https://arbitrationblog.kluwerarbitration.com/2020/09/29/investor-state-arbitration-meets-mediation-the-singapore-convention-on-mediation-as-game-changer/> (date of download: 24/03/2023)

<sup>63</sup> Ibid.

<sup>64</sup> MANUKYAN, op. cit.

<sup>65</sup> HIOUREAS, C.G.: The Singapore Convention on International Settlement Agreements Resulting from Mediation: A New Way Forward. *Berkeley J. Int'l L.* 2019/37, 222. <https://lawcat.berkeley.edu/record/1128946/files/fulltext.pdf> (date of download: 24/03/2023)

“commercial” by the State’s competent authorities which might take a broad or restrictive approach to this term.<sup>66</sup>

In this regard, scholars interpreted the low number of reservations by the States according to Article 8 of the convention (only 5 countries: Saudi Arabia, Kazakhstan, Iran, Georgia, and Belarus out of 55 signatories) as a positive sign that reflects States’ intention and commitment to apply the Convention even on disputes where States or their agencies are one of the parties.<sup>67</sup> This might also give the interpretation of “commercial” a broad sense from the competent authorities, especially in the case where States adopt national legislation that considers Investor-State disputes as subject to the mechanism of enforcement of the Singapore Convention.<sup>68</sup> The UNCITRAL Model Law on International Commercial Mediation and International Settlement Agreements Resulting from Mediation (2018), could be inspiring in this context as according to the footnote linked to the first Article, the term “commercial” should be given a wide interpretation that also includes investment disputes.

Even in the case of the absence of such a wide approach and non-applicability of the Singapore Convention experts believe that Settlement Agreements reached through ICSID’s mediation rules might benefit from other solutions like the possibility given to parties according to ICSID’s arbitration rule 43(2) to ask the tribunal to embody their settlement in an award and therefore, benefit from the unique simplified mechanism of enforcement of ICSID.<sup>69</sup> This option shows how comprehensive and creative the functioning of different mechanisms and approaches is, through ICSID’s rules, and it also emphasizes the need for coordination between different methods in order to solve matters that because of their factual or legal environment are difficult to deal with using one approach or perspective.

## 6. Challenges to the settlement of Investor-State disputes

The nature of Investor-State disputes, as a governmental party is involved, makes it difficult to analyze them only from a legal or business perspective as any basic

---

<sup>66</sup> MANUKYAN, op. cit.; see also ABU AL-FARAJ, M.S.: The Singapore Convention on Mediation and International Investment Disputes: An Analytical Study of the Convention and the Challenges of Mediation in Investment Disputes (in Arabic). *Al-Mağallab Al-Qānūniyyaʿ*, 2020/8(1), 275. <https://doi.org/10.21608/jlaw.2020.138405> (date of download: 25/03/2023)

<sup>67</sup> TAN, op. cit.

<sup>68</sup> ABU AL-FARAJ, op. cit.

<sup>69</sup> BERDAI, A.: The entry into force of the ICSID mediation rules for the settlement of investment disputes (in French). *Quid Juris*. 2022.

<https://ahlo.ma/lentree-en-vigueur-des-regles-de-mediation-du-cirdi-pour-le-reglement-du-contentieux-de-linvestissement/> (date of download: 25/03/2023); See also: NITSCHKE, op. cit., 439.

commercial dispute. According to arbitration professionals mediation in business disputes generally, and particularly in investment disputes is still low compared to arbitration because of its “limited track record” and other political factors.<sup>70</sup> The first reason might be debatable as arbitration itself before reaching its current position in the dispute resolution market, faced similar problems in its early stages, which is confirmed by the number of registered arbitration cases on ICSID’s website which was only 18 cases in the 20 first years from 1965 till 1984.<sup>71</sup> The second reason might be seen as skeptical, especially when considering the structural differences between adjudicative methods and consensual methods such as mediation. The flexibility and the role of the parties in the process of mediation, even if considered one of the advantages that distinguish this mechanism, might be problematic in the context of disputes that have a State party or one of its agencies. In this context, we might mention the research that was made by the Center of International Law of the National University of Singapore (NUS) based on a survey oriented to experienced professionals in the field of Investor-state arbitration to see their opinion (ranking) on possible obstacles to the settlement of this type of disputes.<sup>72</sup>

This research indicated that 70% of participants believe that the State is the more reluctant party to settle disputes. This reluctant position of States might be explained by the most significant obstacle that was selected by the participants which is the desire to defer responsibility to a third party (Arbitral tribunal or a Court) and avoid the scenario where the State party will be considered as responsible for the content of the settlement agreement.<sup>73</sup> As it seems that the role of the mediator, as a simple facilitator who tries to approach both party’s positions without imposing a solution on them, this approach, which is confirmed, as previously explained, by ICSID’s Mediations Rules might emphasize the central role of the parties and therefore, possible responsibilities and chances to blame them.

Public criticism of the outcome or the circumstances that surrounded the process was also highly ranked (3<sup>rd</sup> ) among other obstacles to the settlement proposed in the survey to participants, while media coverage was ranked even higher (2<sup>nd</sup>) as according to participants it might decrease the willingness of States to settle

---

<sup>70</sup> KALICKI, J. - CHOI, J.: Mediation of Investor-State Disputes: Revisiting the Prospects. *Kluwer Arbitration Blog*, 2013.

<https://arbitrationblog.kluwerarbitration.com/2013/06/14/mediation-of-investor-state-disputes-revisiting-the-prospects/> (date of download: 18/03/2023)

<sup>71</sup> Ibid.

<sup>72</sup> CHEW, S. - REED, L. - THOMAS, J.C.: Report: survey on obstacles to settlement of investor-state disputes. *NUS Centre for International Law Research Paper*, (18/01). 2018, 1.

<https://cil.nus.edu.sg/wp-content/uploads/2018/09/NUS-CIL-Working-Paper-1801-Report-Survey-on-Obstacles-to-Settlement-of-Investor-State-Disputes.pdf> (date of download: 18/03/2023)

<sup>73</sup> Ibid.

because of possible influence on the dispute to be politically inflamed and thus, extra pressure will be on State parties.<sup>74</sup> These two factors might also be connected to the issue of transparency that might be raised due to the active role of parties, and the confidentiality of the procedures.

Other challenges could be mentioned like the structure of the State party that might include different stakeholders of ministries and agencies which are able to complicate attempts to reach any settlement, especially when considering the possible conflicting priorities and perspectives (ranked 6<sup>th</sup>) or the difficulty to obtain budgetary approval for a settlement (ranked 4<sup>th</sup>).<sup>75</sup>

## 7. Conclusion

ICSID's mediation rules are part of a larger wave of regulation that is trying to promote mediation in international business disputes. In the last two decades, many initiatives were taken by international governmental and non-governmental organizations to surround this mechanism with more safeguards and thus, encourage parties to use it as an alternative not only to litigation but also to arbitration. ICC, IBA, UNCITRAL, WIPO...and many other private ADR providers also adopted their mediation rules related to international business transactions. This tendency might create a general environment of binding and non-binding instruments for mediation and inspire national, regional, and international institutions to take further actions. ICSID's mediation rules reflect the development that is happening in the regulation connected to this ADR tool. As mentioned above, the collaborative way of adoption, the active role of parties, the assistance and control of the Center, and even the solutions contained in the different rules prove the willingness to promote mediation and to guarantee its efficiency as a method for the settlement of investment disputes. The solutions contained in ICSID's rules show this direction of benefitting from previous mediation rules related to commercial disputes and at the same time adapting them to satisfy the complex nature of investor-State disputes. However, at the moment, the use of these rules in practice to solve investor-State disputes seems to be hard to predict because of many factual and legal reasons. The political sensitivities that surround investor-State disputes, the dominance of arbitration clauses as the preferred mechanism in treaties and agreements related to investments, and the ambiguity of the scope of new legal frameworks connected to the enforcement of mediated settlement agreements such as the Singapore Convention, make it difficult to have a clear anticipation in this regard.

---

<sup>74</sup> Ibid., 1-2.

<sup>75</sup> Ibid., 2.

## Bibliography

- ABU AL-FARAJ, M.S.: The Singapore Convention on Mediation and International Investment Disputes: An Analytical Study of the Convention and the Challenges of Mediation in Investment Disputes (in Arabic). *Al-Mağallah Al-Qanuniyya*, 2020/8(1) <https://doi.org/10.21608/jlaw.2020.138405>
- BERDAI, A.: The entry into force of the ICSID mediation rules for the settlement of investment disputes (in French). *Quid Juris*. 2022. <https://ahlo.ma/lentree-en-vigueur-des-regles-de-mediation-du-cirdi-pour-le-reglement-du-contentieux-de-linvestissement/>
- BLYTHE, S. E.: The advantages of investor-state arbitration as a dispute resolution mechanism in bilateral investment treaties. *The International Lawyer*, 2013/47, 273-290. <http://www.jstor.org/stable/43923951>.
- CHEW, S. - REED, L. - THOMAS, J.C.: Report: survey on obstacles to settlement of investor-state disputes. *NUS Centre for International Law Research Paper*, 2018/(18/01) <https://cil.nus.edu.sg/wp-content/uploads/2018/09/NUS-CIL-Working-Paper-1801-Report-Survey-on-Obstacles-to-Settlement-of-Investor-State-Disputes.pdf>
- CHANDRASEKERA, R. - BOON, D.: ICSID's New Mediation Rules approved by member states. *Shlegal*. 2022. <https://www.shlegal.com/news/icsid's-new-mediation-rules-approved-by-member-states>
- COTULA, L.: Investment treaties and sustainable development: investor-state arbitration. *International Institute for Environment and Development*, 2014. <http://www.jstor.org/stable/resrep01583>.
- DUMANOVA, M. - Neuburger, P.: Beyond investment arbitration: investment mediation as a 'new light'. *International Bar Association*. 2022. [https://www.ibanet.org/beyond-investment-arbitration-investment-mediation-new-light#\\_edn14](https://www.ibanet.org/beyond-investment-arbitration-investment-mediation-new-light#_edn14)
- HIOUREAS, C.G.: The Singapore Convention on International Settlement Agreements Resulting from Mediation: A New Way Forward. *Berkeley J. Int'l L*, 2019/37. <https://lawcat.berkeley.edu/record/1128946/files/fulltext.pdf>
- KALICKI, J. - CHOI, J.: Mediation of Investor-State Disputes: Revisiting the Prospects. *Kluwer Arbitration Blog*. 2013. <https://arbitrationblog.kluwarbitration.com/2013/06/14/mediation-of-investor-state-disputes-revisiting-the-prospects/>

KHANNA, V. - SINGH, A.: Current Trends in International Investment Arbitration. *Litigation*, 2015/41. <http://www.jstor.org/stable/44677775>.

NITSCHKE, F.: The Proposed ICSID Mediation Rules. *U. St. Thomas LJ*. 2020/17. [https://heinonline.org/hol-cgi-bin/get\\_pdf.cgi?handle=hein.journals/usthomlj17&section=24](https://heinonline.org/hol-cgi-bin/get_pdf.cgi?handle=hein.journals/usthomlj17&section=24)

OSWALDO CUBILLOS MARTÍNEZ, J.: World Arbitration Update – Day 5 – ICSID Rules Amendment. *Jus Mundi*, 2022. [https://blog.jusmundi.com/wau-2022-day-5\\_icsid-rules-amendment/](https://blog.jusmundi.com/wau-2022-day-5_icsid-rules-amendment/)

PARRA, A. R.: The Development of the Regulations and Rules of the International Centre for Settlement of Investment Disputes. *The International Lawyer*, 2007/41, 47-52. <http://www.jstor.org/stable/40708090>.

STRONG, S.I.: Realizing rationality: An empirical assessment of international commercial mediation. *Wash. & Lee L. Rev*, 2016/73. [https://heinonline.org/HOL/Page?handle=hein.journals/waslee73&div=47&g\\_sent=1&casa\\_token=&collection=journals](https://heinonline.org/HOL/Page?handle=hein.journals/waslee73&div=47&g_sent=1&casa_token=&collection=journals)

TAN, R.: Investor-State Arbitration Meets Mediation: The Singapore Convention on Mediation as Game-Changer. *Kluwer Arbitration Blog*. 2020. <https://arbitrationblog.kluwerarbitration.com/2020/09/29/investor-state-arbitration-meets-mediation-the-singapore-convention-on-mediation-as-game-changer/>

TÜMPEL, H.: Strengthening Mediation of Investor-State Disputes: An Introduction to the New ICSID Mediation Rules. *ICC Dispute Resolution Bulletin*, 2022/3, 40-44. <https://jusmundi.com/en/document/pdf/publication/en-icc-dispute-resolution-bulletin-2022-no-3>

UBILAVA, A. - NOTTAGE, L.: ICSID's New Mediation Rules: A Small but Positive Step Forward. 2018. [https://icsid.worldbank.org/sites/default/files/amendments/public-input/Ubilava\\_Notage\\_10.17.2018.pdf](https://icsid.worldbank.org/sites/default/files/amendments/public-input/Ubilava_Notage_10.17.2018.pdf)

WEERAMANTRY, R. - CHANG, B. - SHERARD-CHOW, J.: Conciliation and Mediation in Investor-State Dispute Settlement Provisions: A Quantitative and Qualitative Analysis. *ICSID Review-Foreign Investment Law Journal*. 2022. <https://academic.oup.com/icsidreview/advance-article-pdf/doi/10.1093/icsidreview/siab049/43462278/siab049.pdf>

PÁHI BARBARA\*

## *A hitelezői érdekek büntetőjogi védelmének hazai változásai a XX. század közepéig*

**Absztrakt:** Bár hazánkban a hitelezők kielégítéséről egy ügyletsorozat kapcsán már 1609-ben szó esik, arra még kétszáz évig várni kellett, hogy védelmüket büntetőrendelkezések útján biztosítsák. Kezdetben egységes büntető törvénykönyv hiányában szaktörvények tartalmazták az ilyen jellegű gazdasági bűncselekményekre vonatkozó előírásokat. S bár a jogalkotó a Csemegi-kódex útján is biztosítani kívánta a büntetőrendelkezések egységességét, a hitelezői érdekek védelmére sokáig a széttördelt, szétszórt büntetőrendelkezések voltak jellemzők.

**Kulcsszavak:** hitelező, büntetőjog, védelem, jogtörténet, gazdaság

**Abstract:** Although in our country the satisfaction of creditors was discussed in connection with a series of transactions as early as 1609, it was necessary to wait another two hundred years for their protection to be ensured by means of penal provisions. In the beginning, in the absence of a uniform penal code, specialized laws contained the regulations for this type of economic crime. And although the legislator also wanted to ensure the uniformity of the penal provisions through the Csemegi Code, the protection of creditors' interests was characterized by fragmented and scattered penal provisions for a long time.

**Keywords:** creditor, criminal law, defense, legal history, economy

DOI: <https://doi.org/10.46942/SIDM.2023.2.215-236>

### 1. Bevezető gondolatok

Az adós fizetéseképtelenségének büntetését a XIII. században az itáliai városokban alkalmazták először, ahol a hitelezői érdekek védelme a kereskedelmi tevékenység fejlettségének köszönhetően alakult ki. Ennek gyakorlati megvalósulása szerint felborították az adós kereskedők asztalait, mely egyenlő volt a foglalkozástól eltiltással.

Bár hazánkban a hitelezők kielégítéséről egy ügyletsorozat kapcsán már 1609-ben szó esik, arra még kétszáz évig várni kellett, hogy védelmüket büntetőrendelkezések útján biztosítsák, kezdetben azonban egységes büntető törvény hiányában szaktörvények tartalmazták az ilyen jellegű gazdasági

---

\*dr. Páhi Barbara, Doktorandusz, Miskolci Egyetem Deák Ferenc Doktori Iskola, Bünyügyi Tudományok Intézete, Büntetőjogi és Kriminológiai Tanszék, Témavezető: Dr. Gula József, egyetemi docens

bűncselekményekre vonatkozó előírásokat.<sup>1</sup> Mindez nem volt egyszerű folyamat. Tény, hogy szükségessé vált olyan rendelkezések megalkotása, melyek biztosították a gazdasági élet szereplőinek, köztük a hitelezőknek a védelmét, törekedni kellett azonban arra, hogy ezen szabályok ne gördítsenek akadályt a piacgazdaság hatékony működése elé.<sup>2</sup>

Úgy vélem ahhoz, hogy a hatályos szabályozás átláthatóvá váljon elengedhetetlen a jogtörténeti gyökerek feltárása, a rendelkezések változásainak áttekintése, indokainak megvizsgálása, hiszen mindezek segítséget nyújthatnak a jövőre tekintettel hasznos, és megalapozott javaslatok megtételéhez. Ezért a következőkben a hitelezői érdekek büntetőjogi védelmének a II. világháborút megelőző jogtörténeti előzményeit teszem vizsgálatom tárgyává.

## 2. Hitelezővédelem az 1800-as évek elején

Az 1800-as évek elejére datálható az első olyan előírás megalkotása, amely a csődbe ment adós jogellenes vagyonmentését szigorúan szankcionálta. A vagyonbukással először a csalárd bukások büntetéséről szóló 1807. évi XII. törvénycikk (a továbbiakban: 1807. évi XII. tc.) foglalkozott. A törvénycikk kimondta, hogy az adós, függetlenül nemesi származásától, köteles igazolni vagyona elbukásának okát. Ha bebizonyosodott, hogy vagyonának eltitkolásával csalást követett el, vagy hitelezőinek kárára kereskedelmi műveletekkel vagy nyilvánvalóan pazar és költséges életmódjával jelzáloggal terhelt birtokát szándékosan csökkentette, úgy büntetőeljárás lefolytatásának volt helye az adóssal, s bűntársaival szemben. Ezen túlmenően a törvénycikk megfosztotta az adóst azon kedvezménytől is, amely az önhibájukon kívül eladósodottaknak – keresetük helyreállítása végett – a gyakorlat és a szokás szerint egyébként járt. Rögzítette, hogy ezen szankciók a hitelezők követeléseinek kielégítésig fennálltak, amennyiben pedig később az adós vagyoni helyzete javult, úgy a Nemes Magyarország Szokásjoga Törvénye Hármaskönyvének (a továbbiakban: Tripartitum) 28. címe volt rá irányadó<sup>3</sup>, miszerint a hitelezők és az adós egyezség megkötésére voltak kötelesek. Az 1807. évi XII. tc. még nem különböztette meg a vétkeiséget a csalárd magatartásoktól, ebben az időben a hitelezők megkárosítása jobban hasonlított a hatályos jog szerinti csaláshoz, mint a csődbűncselekményhez<sup>4</sup>.

A korábbinál részletesebb szabályozást biztosított a Csődületről szóló 1840. évi XXII. törvénycikk (a továbbiakban: 1840. évi XXII. tc.), mely immár különbséget

---

<sup>1</sup> TÓTH Mihály: Adalékok a magyar „gazdasági büntetőjog” fejlődéstörténetéhez. *Belügyi Szemle*, 2000/6., 25.

<sup>2</sup> VARGA Zoltán: Formálódó gazdasági büntetőjog. *Belügyi szemle*, 2002/10., 117.

<sup>3</sup> 1807. évi XII. tc. 1 - 2.§

<sup>4</sup> VARGA Zoltán: A csődbüntetés. *Magyar Jog*, 2000/7., 385.



tett a hamis, valamint a vétkes bukás között. A jogtudomány szerint a bűnös bukás az adós hamissággal vagy vétkességgel párosult tehetetlensége volt hitelezői igényeinek a maradéktalan kielégítésére<sup>5</sup>.

Hamissággal párosult bukásként volt büntetendő:

- ha a bukott a csőd megnyitása előtt vagy a per folyamata alatt elszökött;
- ha csődeljárás megindítása esetén a bíróság idézésére sem ő, sem képviselője nem jelent meg;
- ha a bíróság ítéletében foglaltak szerint nem rendezte vagyoni helyzetét;
- ha a bíró ezirányú kötelezése ellenére sem adta elő bukásának okait;
- ha a vagyonából valamit eltitkolt, s a csődeljárás megindítása után valamit eladott;
- ha hitelezőinek kijátszása céljából adósságokat színlelt, valótlan adósleveleket adott ki, vagy kötelezettségeinek esedékességét előbbre tette;
- ha hitelének emelésére vagy fenntartására tudva hamis leveleket használt;
- ha valamely számadása alá bízott vagyont s bármi letéteményeket elköltött;
- továbbá, ha a gyámsága alatti árváknak vagyonából valamit eltulajdonított, vagy elpazarolt.

A bűncselekmény második fordulata a kereskedők, valamint gyárosok esetében a felsoroltakon kívül megállapíthatóvá tette a tényállásszerűség abban az esetben is, ha azok könyveiket hamisan vezették, vagy később meghamisították; ha leveleket téptek ki belőlük, vagy másokat ragasztott bele; továbbá, ha a bejegyzett kereskedő, vagy közkereseti társaság egyáltalán nem vezette azokat. A törvénycikk hamissággal párosult bukás elkövetése esetén kötelezővé tette a büntetőeljárás lefolytatását, s fél évtől három évig terjedő szabadságvesztés kiszabásáról rendelkezett.<sup>6</sup>

Vétkes bukás akkor volt megállapítható, ha a bejegyzett kereskedő könyveit nem megfelelően vezette, év végi mérleget nem készített, ha tetemes vagyont elpazarolt, illetve egyik hitelezőjét a másik rovására elégitette ki.<sup>7</sup> Büntetőeljárás lefolytatására nagyobb súlyú körülmények között, különösen akkor volt lehetőség, ha a valamely kereskedő könyveiből már a csőd megnyitása előtt láthatta, hogy vagyona valamennyi adósságának kielégítésére nem elegendő, ahelyett azonban, hogy maga a csődület megnyitását kérte volna, egyik vagy másik hitelezőjét előnyben részesítette, mely esetben egy héttől hat hónapig terjedő szabadságvesztés büntetés kiszabására

---

<sup>5</sup> PAULER Tivadar: *Büntetőjogtan II. kötet*. Pest: Pfeifer Ferdinánd, 1870, 285.

<sup>6</sup> 1840. évi XXII. tc. 130.§

<sup>7</sup> VARGA Zoltán: i.m. 385.

volt lehetőség.<sup>8</sup> Ezen enyhébb szankcionálás nyilvánvalóan arra a körülményre vezethető vissza, miszerint a vétkes bukás esetén – a hamis bukással ellentétben – a szándékosság fogalmilag kizárt volt. Míg tehát a hamis bukás az adósnak a fizetési tehetetlenséggel párosult azon cselekménye volt, mely során a hitelezőit megrövidítette, addig vétkes bukásnak az adós fizetési tehetetlensége minősült, mely törvényben megjelölt cselekménnyel párosult.<sup>9</sup> A hamissággal párosult bukást bárki elkövethette, a törvényben megjelölt elkövetési magatartások esetében azonban csak a kereskedők, illetve gyárosok válhattak a bűncselekmény alanyává,<sup>10</sup> a vétkes bukás elkövetője pedig kizárólag kereskedő lehetett.<sup>11</sup>

Látható, hogy az 1840. évi XXII. tc. a korábbi rendelkezéseknél részletesebb szabályozást biztosított, a jogalkotó előrébb hozta a bűnös bukás bíróság által történő megállapíthatóságát, valamint szélesebb körben tette lehetővé a vétkes bukás büntetethezességét. Amennyiben a vagyonbukás balesetből, vagy szerencsétlenségből eredt, úgy a kérdés rendezésére polgári jogi eszközök álltak rendelkezésre, hiszen a büntetőhatalom kizárólag akkor lépett fel a visszaélésekkel szemben, ha az adós szándékos vagy vétkes eljárása eredményeként a hitelezőit fenyegető kár és hátrány tovább nőtt, ezáltal megrendítve a piac működését biztosító közhitelt.<sup>12</sup>

Az 1840. évi XXII. törvénycikk némely szakaszainak bővítéséről, illetőleg módosításáról szóló 1844. évi VII. törvénycikk (a továbbiakban: 1844. évi VII. tc.) pontosításokat, valamint kiegészítéseket tartalmazott, azonban alapjaiban nem változtatta meg a korábbi szabályozást, figyelemmel arra, hogy a cselekmény jogalkotói megítélése sem változott jelentős mértékben,<sup>13</sup> azonban „a bűnös bukás nyomozására és megfenyítésére vonatkozó különös törvényi intézkedéseket”<sup>14</sup> tartalmazott. E módosítás eredményeként előrébb került a bűnös bukás csődületi bíróság szerinti megállapíthatósága, így amikor a bíróság a csődöt hamissággal vagy vétkes gondatlansággal párosultnak ítélte, az illetékes büntetőhatóságot a bukott elleni büntetőpernek a megindítására az iratok megküldése mellett nyomban fel kellett szólítania, s egyidejűleg el kellett tiltania a váltóknak a jövőbeni kiadásától, s kereskedői tevékenység folytatásától. A vagyonbukottal szembeni kötelezettségként fogalmazta meg, hogy a hitelezők összehívására tűzött napig védekezését írásban

<sup>8</sup> 1840. évi XXII. tc. 131.§

<sup>9</sup> GULA József: A csődbűncselekmények alanyi körének meghatározása. *Ünnepi tanulmányok Bíró György professzor 60. születésnapjára*, Miskolc: Novotni Alapítvány a Magánjog Fejlesztéséért, 2015, 205 – 206.

<sup>10</sup> Ha az adós kereskedő a könyveit hamisan vezette, azokat később meghamisította, vagy, ha bejegyzett kereskedő, vagy közkereseti társaság egyáltalán nem vezette a könyveit.

<sup>11</sup> 1840. évi XXII. tc. 130 – 131.§

<sup>12</sup> GULA József: A csődbűncselekmények. In: Hollán Miskolc – Barabás A. Tünde (szerk.) *A negyedik magyar büntetőkódex régi és újabb vitakérdései*. Budapest: MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont, Országos Kriminológiai Intézet, 2017, 230

<sup>13</sup> MADAI Sándor: A csalárd bukás néhány történeti és dogmatikai kérdése. *Jogtörténeti Szemle*, 2004/3., 31.

<sup>14</sup> KAUTZ Gusztáv: *A magyar büntetőjog és eljárás tankönyve*. Pest: 1872, 371.

terjessze elő a csődbíróságnál, valamint lehetővé tette a büntetőbíróság számára, hogy a csődbíróság megkeresését követően azonnal büntetőper alá vonja a terheltet, sőt abban az esetben, ha annak szökésétől tartani lehetett, úgy haladéktalanul le is tartóztathatta.<sup>15</sup>

Teljeskörű átdolgozást a hamis vagy vétkes gondatlanságból származott bukás esetében követendő eljárásról szóló 1874. évi XXII. törvénycikk (a továbbiakban: 1874. évi XXII. tc.) eszközölte. Érdemi változást eredményezett azon rendelkezése, mely alapján immár nem csődbíróság, hanem büntetőbíróság döntött abban a kérdésben, hogy fennáll-e akár hamis, akár vétkes bukás. Jelentősen módosította a hamis bukás tényállását is, annak első négy pontját hatályon kívül helyezve jelentősen szűkítette az elkövetési magatartások körét.<sup>16</sup> A törvénycikk a vizsgálóbírói jogosította fel arra, hogy a vizsgálat céljának eléréséhez szükséges iratokat, könyveket vagy okiratokat lefoglalja, s a mennyiben azok a törvényszéknél voltak megtalálhatók, úgy a vizsgálati iratokhoz csatolás iránt előterjesztést tehetett.<sup>17</sup>

### 3. A Csemegi-kódex szabályai

A XIX. századi hazai büntetőjogi szabályozás kaotikusnak nevezhető. 1852 szeptemberében az 1852-es osztrák büntetőtörvénykönyv lépett hatályba Magyarországon, majd az 1861-es Országbírói Értekezlet az 1848 előtti magyar jog alkalmazását rendelte el, ezáltal a büntetőjog visszatért a széttagolt, nehezen követhető szabályanyaghoz. A kodifikáció szükségessége vitathatatlan volt, felismerésének eredményeként pedig megalkotásra került az első magyar büntetőtörvénykönyv, A büntettekről és vétségekről szóló 1878. évi V. törvénycikk (a továbbiakban: Csemegi-kódex).<sup>18</sup>

#### ***3.1. A csalás, mint a hitelezői érdekeket sértő vagyon elleni bűncselekmény***

A Csemegi-kódexben a hitelezői érdekek védelmét biztosító rendelkezést elsőként a vagyon elleni bűncselekmények között, a csalás tényállásában találunk, melyet a deliktum különös eseteként szabályozott a törvénykönyv. Eszerint csalást követett el, ezért egy évig terjedő fogházzal volt büntetendő, ha valaki csalási célzat

---

<sup>15</sup> 1844. évi VII. tc. 5.§

<sup>16</sup> GULA József: Csődjog és büntetőjog – a Csemegi-kódex tanulságai. In: Csemáné Váradi Erika (szerk.) *Tanulmányok a büntetőjogi tudományok köréből*. Miskolc: Gazdász Elasztik Kft., 2013, 94 – 97.

<sup>17</sup> 1874. évi XXII. törvénycikk 2.§

<sup>18</sup> MADAI Sándor: A vagyon elleni bűncselekmények – „Valami régi – valami új?”. In: Hollán Miskolc – Barabás A. Tünde (szerk.) *A negyedik magyar büntető kódex régi és újabb vitakérdései*. Budapest: MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont, Országos Kriminológiai Intézet, 2017, 152.

nélkül, ravasz fondorlattal mást tévedésbe ejtett, vagy tévedésben tartott, hogy magának hitelezést vagy hitelhosszabbítást eszközöljön ki.<sup>19</sup> Elkövetése esetén bünyvádi eljárás csak a hitelező indítványára volt megindítható.<sup>20</sup> A törvényi tényállás fenti fordulatát a hitelezők kijátszásának is nevezhetjük, alapfeltétele pedig a sikertelen csődkerés volt.

A törvénycikk szerint követelés végrehajtása kapcsán csalás elkövetése miatt volt megállapítható annak a büntetőjogi felelőssége, aki azért, hogy hitelezőit megkárosítsa, a bekövetkező hatósági végrehajtás előtt vagyonaához tartozó értéktárgyakat elrejtett, eltitkolt, elidegenített, megrongált, adósságokat vagy jogügyleteket koholt.<sup>21</sup>

Ami a büntetés kiszabást illeti, a jogalkotó a büntetési tételt az okozott kár nagyságához igazította. Így, amennyiben a csalással okozott kár az ötven forintot nem haladta meg, úgy a kódex vétség miatt egy évig terjedő fogházbüntetés és ötszáz forintig terjedő pénzbüntetés kiszabását tette lehetővé. Az ötven forintot meghaladó kár esetén a csalás elkövetője büntett miatt öt évig terjedő börtönbüntetéssel és kétezer forintig terjedő pénzbüntetéssel volt büntetendő. Abban az esetben azonban, ha az okozott kár értéke ennél is magasabb volt, s a kétezer forintot meghaladta, úgy a csalás elkövetőjével szemben akár öt évig terjedő fegyházbüntetés kiszabására is lehetőség volt. Csalás miatt a szabadságvesztés-büntetéssel párhuzamosan hivatalvesztés és politikai jogok gyakorlásának felfüggesztése is megállapítandó volt.<sup>22</sup>

A csalás törvényi tényállása körében a jogalkotó utalt az általam a következő pontban tárgyalt csalárd bukás deliktumára. A büntetőkódex szerint csődeljárás hiányában csalárd bukás megállapításának nem volt helye, így, ha az adós ellen a csődöt nem nyitották meg, de a fizetéseképtelen adós abból a célból, hogy hitelezőit megkárosítsa, a csalárd bukás törvényi tényállásában meghatározott cselekmények valamelyikét elkövette, úgy az nem csalárd bukás, hanem csalás megállapítása alapjául szolgálhatott. Ez független volt attól, hogy a csődeljárás hiányának oka a nem megfelelő hitelezői létszámra – így, ha az adósnak csak egy hitelezője volt –, vagy arra volt visszavezethető, hogy vagyona a csőd költségeinek fedezésére nem volt elég.<sup>23</sup> A jogalkotó ezen álláspontja egyébként olyan joghézagot hagyott, amelyet különböző ágazati rendelkezések útján igyekeztek orvosolni, ezáltal megbontva a célként kitűzött egységes szabályozást.

---

<sup>19</sup> Csemegi-kódex 384. §

<sup>20</sup> Csemegi-kódex 390. §

<sup>21</sup> Csemegi-kódex 386. §

<sup>22</sup> Csemegi-kódex 380., 383., 388. §

<sup>23</sup> Csemegi-kódex 387. §

### **3.2. A család és vétkes bukás szabályozásával kapcsolatos néhány alapvető kérdés**

A család és vétkes bukás törvényi tényállásának büntetőködexben történő elhelyezése több lényeges kérdést vetett fel. Vita tárgyát képezte először is, hogy a család és vétkes bukás a büntetőtörvénykönyv rendszerében a közérdek, vagy a magánérdek elleni deliktumok között legyen elhelyezve. A család és vétkes bukások eredményeként a közérdek ugyan nagyobb mértékben szenvedett sérelmet, mint más vagyoni elleni bűncselekmények által – pl. a fentiekben ismertetett csalás eredményeként –, hiszen egy kereskedő bukása csődök sorát vonhatja maga után, mely a hitelvállalási kedvet értelemszerűen visszavetheti, ezáltal zavart okozhat a kereskedelmi forgalomban. Mindez az érintett személyek vagyoni állapotán túl közvetve a nemzetgazdasági érdeket is veszélyeztette, így felmerült a lehetőség, hogy a deliktumok elhelyezésére a közérdek elleni bűncselekmények között kerüljön sor.<sup>24</sup> Csemegi Károly ezzel szemben úgy vélte, hogy a fentiek értékelésére a büntett bűnösségi fokának megállapításánál lehet helye, azonban a bűncselekmény természete szerint elsősorban nem a közérdek ellen irányul, a család vagy vétkes bukott szándéka nem a közérdek megkárosítása. Az a cselekmény, melyet a tettes elkövet, a hitelezőket, illetve azokat károsítja meg, akik a bukott kötelezettségét megállapító valamely szerződést, váltót, utalványt stb. a bukott hitelére megszerezték. Figyelemmel azonban arra, hogy bármilyen nagy számban legyenek is a károsultak, számuk már előre körvonalazódik, nem tekinthetők határozatlanoknak, így nem valósul meg a közveszélyes cselekmények esetében elvárt feltétel. Nem volt elegendő ok tehát arra, hogy a büntetendő bukást a kódexnek akár a közérdek elleni, akár a közveszélyű deliktumok csoportjába sorolják.<sup>25</sup>

A büntetendő vagyontörvényes jogi tárgya tehát elsősorban a hitelezők vagyoni joga, anyagi érdeke volt. E körben nem volt jelentősége annak, hogy a bűnös volt-e a bukás, vagy az csődeljárás megindításához vezetett-e. Ezáltal a büntetőjognak biztosítania kellett a fentiek szerint a hitel védelméhez szükséges jogi és gazdasági védelmet főlegesen korlátozás nélkül.<sup>26</sup>

Érdekes kérdés volt, hogy csupán a kereskedők család, illetőleg vétkes bukására szorítsák a büntetőtörvénynek a speciális intézkedéseit, vagy kiterjesszék azokat a nem-kereskedőkre is. A Csemegi-kódex előkészítői nem tartották igazoltnak a hamis és vétkes bukás büntetendőségének csupán a kereskedőkre szorítását, hiszen nem láttak különbséget a hitelezők jogos követeléseinek szándékos kijátszásában, ha ezt kereskedő, vagy ha nem-kereskedő követi el, figyelemmel az egyenlő elbánás elvére

<sup>24</sup> GULA J.: i.m. 2013, 100.

<sup>25</sup> A Csemegi-kódex indokolásának XXXV. fejezethez fűzött magyarázata

<sup>26</sup> ANGYAL PÁL: *A magyar büntetőjogi kézikönyve 5. kötet, Okirathamisítás. Bélyeghamisítás. Védjegybitortlás. Csalárd és vétkes bukás*. Budapest: Athenaeum, 1929, 147 – 148. o.

is, mely szerint a hitelezők vagyoni érdekeit sértő valamennyi személynek azonos jogkövetkezményekkel kell szembenéznie.<sup>27</sup> Helyesebbnek, s igazolhatóbbnak találták tehát a deliktum kiterjesztését a nem-kereskedőkre is – természetesen azon megszorításokkal, melyek olyan cselekmények, illetőleg mulasztások tekintetében szükségesek, amelyek csak a kereskedőknél fordulhatnak elő.<sup>28</sup>

Ahogy korábban említettem, a hamis és vétkes bukásról – egységes büntetőtörvénykönyv hiányában – az 1840. évi Csődtörvény rendelkezett. Ezen rendelkezéseket az 1843-as büntető törvényjavaslat átvette és a csalás törvényi tényállása körében kívánta szabályozni. Ilyen előzmények mellett a Csemegi-kódex megalkotása során is felmerült a kérdés, hogy a csőddel kapcsolatban elkövetett bűncselekmények rendezésére a Csődtörvényben, vagy a Csemegi-kódexben kerüljön sor. Bizonyos nézetek szerint célszerű lett volna e deliktumokat előbbiben elhelyezni, hiszen ezáltal a csődeljárással foglalkozó bíró, illetve az érintett közösség számára könnyebben észrevehető és alkalmazhatók lettek volna a büntetőjogi szabályok s jogkövetkezmények, hiszen a büntetővédelem végső soron a kereskedők érdekeit szolgálja.<sup>29</sup> Csemegi Károly álláspontja szerint azonban, mivel a büntető kódex határozza meg a büntetőjogra vonatkozó elveket, az általános rendelkezéseket, indokolt ezen tényállásokat is a büntetőjogi deliktumok között szabályozni, már csak az egységesség iránti igényre is figyelemmel.<sup>30</sup> A Csemegi-kódex tehát szembe ment az ellentétes véleményekkel, s a büntetőjogi szabályok között, vagyon elleni deliktumként rendelkezett a csalárd bukás büntetéről és a vétkes bukás vétségéről.

### ***3.3. A csalárd bukás és vétkes bukás törvényi szabályozása***

Vagyonbukás esetén a hitelező vagyoni joga sérelmet szenved, vagy legalább veszélyben van függetlenül attól, hogy bűnös-e a bukás vagy sem, s hogy csődnyitáshoz vezet-e vagy sem. Csődnyitás esetén azonban a hitelezők nagyobb száma áll az adóssal szemben, akiknek büntetőjogilag védett közös érdeke, hogy követeléseik kielégítésére a lehető legteljesebb körben sor kerüljön. Ezáltal további tilalom a vagyonbukottal szemben vagyoniának a hitelezők károsítására irányuló csökkentése.<sup>31</sup>

A Csemegi-kódex szabályai szerint a csalárd bukást követte el az, aki abból a célból, hogy hitelezőit megkárosítsa:

---

<sup>27</sup> ZÖLDY Miklós: *A hitelezőket károsító bűncselekmények*. Budapest: Tébe Kiadóvállalat, 1930, 10.

<sup>28</sup> A Csemegi-kódex indokolásának a XXXV. fejezethez fűzött magyarázata

<sup>29</sup> ZÖLDY M.: i.m. 6 – 9.

<sup>30</sup> GULA J.: i.m. 2017, 230.

<sup>31</sup> GULA J.: i.m. 2013, 103.

- a vagyonához tartozó értéktárgyat elrejtett, félretett, értékén alul elidegenített, elajándékozott, követelést elengedett, eltitkolt, vagy valótlan követelést kifizetett;
- egészben vagy részben valótlan adósságot vagy kötelezettséget valódiként ismert el;
- egy vagy több hitelezőjét kielégítette, zálog, megtartási jognak engedélyezése vagy vagyona valamely részének átengedése által kedvezményben részesített;
- törvényi kötelezettsége ellenére kereskedelmi könyveket nem vezetett, azokat megsemmisítette, elrejtette, hamisan vezette, vagy oly módon változtatta meg, hogy azokból cselekvő és szenvedő állapota, üzletének folyamata nem volt kideríthető.<sup>32</sup>

Míg a korábbi szabályozás szerint a család és vétkes elkövetés közötti különbség lényegében a szándékosság és vétkes gondatlanság fogalmainak segítségével volt megállapítható, a Csemegi-Kódexben az elhatárolás alapja már a célzat. A család bukás körébe tartozó valamennyi magatartás a fentiek szerint a hitelezők megkárosítását célozza, mely a vétkes bukás tekintetében hiányzik. S habár a vétkes bukás elsősorban a gondatlan magatartásokat pönalizálta, e magatartások szándékosan is megvalósítható elemeket tartalmaztak.<sup>33</sup> Eszerint az a vagyonbukott követte el a vétkes bukás vétségét, aki:

- fizetési képtelenségbe, pazarlásba gondatlan üzletvezetése, tőzsdejáték, vagy olyan merész üzlet miatt jutott, melyek rendes üzletköréhez nem tartoztak;
- törvényi kötelezettsége ellenére kereskedelmi könyveket nem vezetett, azokat megsemmisítette, elrejtette, hamisan vezette, vagy oly módon változtatta meg, hogy azokból cselekvő és szenvedő állapota, üzletének folyamata nem volt kideríthető, azonban e cselekményeket nem abból a célból követte el, hogy ezáltal hitelezőit megkárosítsa;
- kereskedelmi könyvek vezetésére kötelezve, cselekvő és szenvedő vagyoni állapotáról évenként rendes mérleget nem készített;
- miután fizetési képtelenséget tudta, vagy tudnia kellett, új adósságokat csinált, vagy a csődkérvény beadásának elmulasztása által alkalmat szolgáltatott arra, hogy vagyonára egy vagy több hitelezője zálog-, vagy megtartási jogot nyerjen.<sup>34</sup>

---

<sup>32</sup> Csemegi-kódex 414.§

<sup>33</sup> BALLA Lajos: *Szemelvények a csőddeliktumokból az 1800-as évektől napjainkig*, 7.

Elérhető: [https://debreceunielotabla.birosag.hu/sites/default/files/field\\_attachment/csoddeliktum.pdf](https://debreceunielotabla.birosag.hu/sites/default/files/field_attachment/csoddeliktum.pdf) (letöltés dátuma: 2022.12.03.)

<sup>34</sup> Csemegi-kódex 416.§

A büntetési tétel a csalárd bukás esetén a csaláshoz hasonlóan az okozott kár nagyságához igazodott, így, ha az a 2000 forint összeget nem haladta meg, a törvény három évig terjedő fogházzal, ellenkező esetben öt évig terjedő fegyházzal rendelte büntetni, s az elkövető büntetőjogi felelősségének megállapítása esetén a szabadságvesztésen túl hivatalvesztés és politikai jogok gyakorlásának felfüggesztése is megállapítandó volt. Ezzel szemben a vétkes bukás elkövetőjét a törvény két évig terjedő fogházzal, valamint hivatalvesztéssel rendelte büntetni.<sup>35</sup>

Látható, hogy a napjainkban is büntetni rendelt hitelező jogtalan előnyben részesítése a csalárd bukás büntetnének keretében került értékelésre, valamint adminisztratív jellegű kötelezettségek megszegése a bűncselekmények megállapításához már ekkor alapul szolgálhatott.<sup>36</sup> Sőt, már a Csemegi-kódex is rendelkezett a vezető tisztségviselők felelősségéről amikor kimondta, hogy ha valamely kereskedelmi társaság vagy egylet vagyona ellen nyílt csőd, és akár a csalárd, akár a vétkes bukás megállapíthatóvá vált, úgy a bűnösség az üzlet vezetésével megbízott azon személyeket terheli, kik a büntetendő cselekményt elkövették.<sup>37</sup>

A közel egy évtizednyi előkészítés után elfogadott Csemegi-kódex legnagyobb előnye az volt, hogy bár nagyrészt nem követte a magyar történelmi hagyományokat, a büntető jogalkalmazás feudális anarchiáját felszámolta, ezáltal megszüntette az addig jellemző jogbizonytalanságot. S bár egy egységes elvi alapokon nyugvó büntetőjogi szabályrendszert adott a jogalkalmazók kezébe,<sup>38</sup> a hitelezői érdekek tekintetében megalkotása után is egy széttagolt, nehezen követhető szabályanyag volt jellemző.

#### **4. A hitelezői érdekek védelme az 1881. évi XVII. törvénycikk értelmében**

A Csemegi-kódex hatálybalépését követően több jogszabály is olyan büntetőjogi rendelkezéseket tartalmazott, melyek nem épültek be a kódexbe, ennek eredményeképp pedig szétszórt rendelkezések rendezték a hitelezőket károsító cselekményeket.

Figyelemmel arra, hogy a Csemegi-kódex csupán a közadós – a hitelezők megkárosítására irányuló – cselekményei tekintetében intézkedett, szükségessé vált a büntetőkódex kiegészítése, mely hiányosság kiküszöbölését a Csődtörvényről szóló 1881. évi XVII. törvénycikkbe (a továbbiakban: 1881. évi XVII. tc.) foglalt büntetőhatározatok célozták meg. Két új vétség megállapítására került sor, melyek a hitelező vagy hozzátartozója megvesztegetése, valamint a koholt követelés bejelentése voltak.

---

<sup>35</sup> Csemegi-kódex 415 – 416.§

<sup>36</sup> GULA József: A csődbűncselekmények de lege ferenda. *Büntetőjogi Kodifikáció, 2008/1*, 15.

<sup>37</sup> Csemegi-kódex 417.§

<sup>38</sup> TÓTH Mihály: Az új Btk. bölcsőjénél. *Magyar Jog, 2013/9*, 525.



Utóbbi törvényi tényállása szerint vétséget követett el és három évig terjedő fogsággal, továbbá 1000 forintig terjedő pénzbírsággal és hivatalvesztéssel volt büntetendő, aki azért, hogy a közadósnak, magának vagy másnak előnyt szerezzen, a csődeljárásban koholt követelést jelentett be, vagy ilyen követelés bejelentésére más személyt használt fel.<sup>39</sup>

A vesztegetés tényállásának fontosságát a hitelezőknek a csődeljárás során birtokolt rendelkezési joga alapozta meg, hiszen egy egyezség megkötése során a többségi hitelezők szavazatának hatálya az egyezséghez hozzá nem járuló, kisebbségben maradt hitelezőkre is kiterjedt. Ennek oka, hogy a jogalkotó nem tartotta helyeselhetőnek, hogy az egyezség elfogadása, vagy el nem fogadása a hitelezők kisebbségének akaratán múljon.<sup>40</sup> Éppen ezért a hitelezői többség szavazatának elnyerése körében tartani lehetett az adós általi befolyásolásuktól, így indokolt volt annak büntetőjogi szankcionálása. Eszerint vétség elkövetése miatt két évig terjedő fogsággal, valamint 500 forintig terjedő pénzbírsággal volt büntetendő az, aki a hitelezők valamelyikének, vagy annak beleegyezésével hozzátartozójának azon célból, hogy szavazatával bizonyos határozat meghozatalához hozzájáruljon, pénzt, pénzürtéket, vagy más előnyt adott vagy ígért. A törvény nem csak az aktív, de a passzív vesztegetőt is büntetni rendelte.<sup>41</sup> Előbbi elkövetője nem csak a közadós, de bárki lehetett, míg a passzív vesztegetés alanya hitelező volt.

Látható, hogy e cselekmények – kiegészítve a Csemegi-kódex szabályait – a korrupciós, s nem a szigorú értelemben vett gazdasági bűncselekmények közé sorolhatók. Kiemelést érdemel az is, hogy habár e vétségéket a 1881. évi XVII. tc. szabályozta, azokra a Csemegi-kódex általános része volt alkalmazandó, az eljárás pedig nem a csődbíróság, hanem a büntetőbíróság hatáskörébe tartozott.<sup>42</sup> Megjegyzendő, hogy a csődtörvény hatása messze túlmutatott XIX. századon, gondolkodásmódja, felfogása, részletszabályai nagyban meghatározták és alapjául szolgáltak a jelenleg is hatályos Csődtörvény megalkotásának.<sup>43</sup>

## 5. Az 1916. évi V. törvénycikk

Az 1881. évi XVII. tc. büntetőjogi tárgyú rendelkezéseit a csődön kívüli kényszeregyeségről és a csődtörvény egyes rendelkezéseinek módosításáról szóló 1916. évi V. tc. (a továbbiakban: 1916. évi V. tc.) hatályon kívül helyezte, mely természetesen nem jelentette e cselekmények dekriminalizálását.

---

<sup>39</sup> 1881. évi XVII. tc. 265.§

<sup>40</sup> A 1881. évi XVII. tc. Miniszteri Indokolásának 222 – 223. §-hoz fűzött magyarázata

<sup>41</sup> 1881. évi XVII. tc. 266. §

<sup>42</sup> GULA J.: i.m. 2017, 231.

<sup>43</sup> BALLA L.: i.m. 7.

A törvénycikk egyrészt újraszabályozta, módosította, s részben pontosította a hitelezők megvesztegetésének vétségét, így aki abból a célból, hogy a hitelező a csődeljárás vagy a csődön kívüli kényszeregyezségi eljárás során a hitelezők valamely határozatának hozatalához szavazatával hozzájáruljon vagy hozzá ne járuljon, vagy pedig a szavazástól tartózkodjék, a hitelező részére vagy pedig a beleegyezésével más részére ajándékot vagy egyéb előnyt juttatott vagy ígért; úgyszintén a hitelező, aki az említett célból a maga vagy más részére ilyen előnyt követelt vagy elfogadott, vétséget követett el, amelynek büntetése két évig terjedő fogház és 6000 koronáig terjedő pénzbüntetés volt.<sup>44</sup> Látható, hogy a törvénycikk értelmében az aktív vesztegetés elkövetési magatartása előny juttatása, vagy ígérete, míg a passzív vesztegetés megvalósulhatott nem csupán a passzív vesztegetés elfogadása, hanem előny követelése esetén is. A bűncselekmény célzata is pontosításra került, így a határozathoz való hozzájáruláson túl a szavazástól való tartózkodás és az ahhoz hozzá nem járulás is megalapozhatta a büntethetőséget. A hitelező hozzátartozóján túl tényállásszerűvé vált a hitelező beleegyezésével más személynek juttatott vagy ígért vagyoni előny is.

A korabeli szabályok szerint a koholt követelés bírói úton történő érvényesítése főszabály szerint csupán magánjogi hátrányt eredményezhetett, abban az esetben azonban, ha valótlan követelésnek az érvényesítése a csődeljárás során sikerrel járt, már nemcsak a közadóst, hanem a kielégítési alap elégtelensége következtében a hitelezőket is megkárosította. Minthogy a valótlan követelésnek a csődeljárás során történő érvényesítése a hitelezőknek az érdekét is súlyosan veszélyeztette, amellyel szemben az eljárási szabályok nem nyújtottak kellő védelmet, szükségessé vált a koholt követelés csődeljárás során történő érvényesítésének bűncselekménnyé minősítése. Hasonló volt a helyzet a csődön kívüli kényszeregyezségi eljárásban, hiszen amennyiben a koholt követelés az adós vagyoni helyzetét a valósnál kedvezőtlenebbnek tüntette fel, ez a hitelezőket hátrányos egyezség megkötésére bírhatta.<sup>45</sup>

A 1916. évi V. tc. szerint minderre figyelemmel koholt követelés bejelentésének vétségét követte el az, aki akár a csődeljárás, akár a csődön kívüli kényszeregyezségi eljárás során tudva koholt követelést érvényesített. Szubszidiárius jellege folytán, amennyiben súlyosabb bűncselekmény nem állt fenn, úgy vétség elkövetése miatt a terhelt három évig terjedő fogházbüntetéssel és haterzer koronáig terjedő pénzbüntetéssel volt büntetendő.<sup>46</sup> Szembetűnő eltérés volt a korábbi szabályokhoz képest, hogy az előnyszerzési célzat a bűncselekmény megállapításához immár nem volt szükséges.

---

<sup>44</sup> 1916. évi V. tc. 2.§

<sup>45</sup> Az 1916. évi V. tc. Miniszteri Indokolásának II.2. pontja

<sup>46</sup> 1916. évi V. tc. 3.§

A törvénycikk további, felelősséget kiterjesztő büntetőintézkedéseket tartalmazott arra az esetre, amikor az egyes csődhöz kapcsolódó cselekmények a csalásra, illetve a hűtlen kezelésre vonatkozó rendelkezések alapján voltak megítélendők. Így az adós, aki fizetőképtelenségének beállása, vagy ha kereskedő, fizetéscéljának megszüntetése után hitelezőinek megkárosítása céljából a Csemegi-kódexben meghatározott csalárd bukás deliktuma szerinti cselekmények valamelyikét követte el, ha a csődön kívüli kényszeregyezségi eljárást az egyezés jóváhagyásával jogerősen befejezték, az okozott kár összegéhez képest a csalás törvényi tényállásában meghatározottak szerint volt büntetendő.<sup>47</sup>

A csődválasztmány azon tagját, aki a csődeljárás során, úgyszintén a vagyonfelügyelőt, valamint az ellenőrző biztost és az ellenőrző bizottság tagját, aki a csődön kívüli kényszeregyezségi eljárás során megbízatása körében hűtlen kezelést követett el, a Csemegi-kódex hűtlen kezelésre vonatkozó szabályai szerint rendelte büntetni a törvénycikk, s kimondta a bűnvádi eljárást hivatali megindításának követelményét is. Súlyosabban minősültés őt évig terjedő börtönnel volt büntetendő, ha az elkövetés célja jogtalan vagyoni haszonszerzés volt.<sup>48</sup> Elkövetője csak azok a tényállásban felsorolt, személyes kvalifikáltsággal rendelkező személyek lehettek, akiknek jellemzően fontos szerepük volt a csődeljárásban.

## 6. Botbüntetés a XX. században

Komoly kritikával volt illehető a vagyon, az erkölcsiség és a személyiség hatályosabb büntetőjogi védelméről szóló 1920. évi XXVI. törvénycikk, (a továbbiakban: 1920. év XXVI. tc.) mely többek között a csalás büntetettének és vétségének, továbbá a csalárd bukás büntetettének és a vétkes bukás vétségének eseteiben a kiszabott szabadságvesztésbüntetés mellett, vagy amennyiben a bíróság két évet meg nem haladó tartamú szabadságvesztést tartana kiszabandónak, e büntetés helyett a férfi elítéltek tekintetében lehetővé tette botbüntetés kiszabását. Feltétele volt, hogy a bíróság álláspontja szerint a szankció célja a törvényben meghatározott büntetés alkalmazásával nem volt elérhető, tekintettel az eset összes körülményeire, különösen a cselekmény elkövetésében megnyilvánuló megátalkodottságára, durva erőszakosságára, mértéktelen nyereszkeskedési vágyára, vagy a mások érdekei iránti lelketlen érzéketlenségére.<sup>49</sup>

A botbüntetések száma felnőtt esetén tíznél, fiatalok esetén – tekintettel azok gyengébb ellenállóképességére és arra, hogy esetükben a botbüntetésnek kisebb

---

<sup>47</sup> 1916. évi V. tc. 4.§

<sup>48</sup> 1916. évi V. tc. 5.§

<sup>49</sup> 1920. év XXVI. tc. 1. §

mértéke is alkalmas lehet a kívánt cél elérésére<sup>50</sup> – ötnél kevesebb és huszonötnél több nem lehetett.<sup>51</sup>

A jogalkotó a törvény hatályát egyébként – tekintettel kivételes céljára és törvényhozási indokára – csupán egy évre korlátozta.<sup>52</sup>

## **7. A Pénzintézeti Központról szóló 1920. évi XXXVII. törvény és A biztosító magánvállalatok állami felügyeletéről és egyes közhiteli kérdések rendelkezéséről 1923. évi VIII. törvénycikk**

A Pénzintézeti Központról szóló 1920. évi XXXVII. törvény (a továbbiakban: 1920. évi XXXVII. tv.) a korábbi szabályokhoz hasonlóan kiegészítette a Csemegi-kódex büntető rendelkezéseit. E körben kimondta, hogy azzal az adóssal szemben, aki fizetéseinek megszüntetése után hitelezőinek megkárosítása céljából a büntető kódex szerinti csalárd bukás deliktumában felsorolt cselekmények valamelyikét elkövette, de a csődeljárást – habár a csődnyitás feltételei fennforogtak – nem indították meg, mert a Pénzintézeti Központ a pénzintézet kényszerfelszámolásának intézésére vállalkozott, úgy az okozott kár összegéhez képest a csalás törvényi tényállásában foglalt rendelkezések az irányadók.<sup>53</sup>

A törvény a pénzintézet vezető tisztségviselőjének büntetőjogi felelősségéről is rendelkezett. Kimondta, hogy betétkönyvre befizetést csak a Pénzintézeti Központ tagjai fogadhatnak el, így a pénzintézet felelős vezetőjével szemben, aki e tilalmat szándékosan megszegte, vétség elkövetése miatt hat hónapig terjedő fogház és 100.000 koronáig terjedő pénzbüntetés volt kiszabható. A mellékbüntetésként alkalmazott pénzbüntetésért az intézet is felelős volt, behajthatatlansága esetén pedig az azt helyettesítő fogházbüntetés tartama az egy évet nem haladhatta meg.<sup>54</sup>

A biztosító magánvállalatok állami felügyeletéről és egyes közhiteli kérdések rendelkezéséről 1923. évi VIII. törvénycikk (a továbbiakban 1923. évi VIII. tc.) szintén tartalmazott a Csemegi-kódex kiegészítésére szolgáló rendelkezéseket, melyek kifejezetten a biztosítási jogviszonyokkal kapcsolatos büntetőjogi részletszabályok voltak. Kimondta, hogy vétség miatt hat hónapig terjedő fogházzal, 100.000 koronáig terjedő pénzbüntetéssel, hivatalvesztéssel és politikai jogai gyakorlásának felfüggesztésével büntetendő:

- aki abból a célból, hogy a biztosító vállalatnak a kereskedelmi cégjegyzékbe bejegyzéséhez vagy működésének kiterjesztéséhez

---

<sup>50</sup> Az 1920. évi XXVI. tc. Miniszteri Indokolásának 2. §-hoz fűzött magyarázata

<sup>51</sup> 1920. év XXVI. tc. 2. §

<sup>52</sup> Az 1920. évi XXVI. tc. Miniszteri Indokolásának 8. §-hoz fűzött magyarázata

<sup>53</sup> 1920. évi XXXVII. tc. 12. §

<sup>54</sup> 1920. évi XXXVII. tv. 13.§

szükséges engedélyt megszerezze, vagy a biztosító vállalat működésének betiltását elkerülje, lényeges körülményt valótlanul jelentett be, valamint elhallgatott;

- aki engedély nélkül biztosítások elvállalásával foglalkozott, vagy aki be nem jegyzett belföldi biztosító vállalat részére biztosítási ügyletet kötött, esetleg közvetített;
- aki olyan külföldi biztosító vállalat részére, amelynek belföldön fióktelepe, képvisellete vagy ügynöksége nem volt, biztosítási ügyletet közvetített és bejelentést elmulasztotta, vagy aki ilyen vállalat részére a jogerősen kibocsátott tilalom ellenére biztosítási ügyletekkel foglalkozott;
- a biztosító vállalat igazgatóságának, felügyelőbizottságának tagja, felszámolója vagy a külföldi biztosító vállalat belföldi képviselője, ha a törvénynek, a törvény alapján kiadott rendeletnek vagy az alapszabályoknak a díjtartalékra, a vállalat vagyona, a vállalat kezelésére bízott vagyona, vagy a nyereség felosztására vonatkozó rendelkezéseit megszegte, ezeknek a rendelkezéseknek megszegését javasolta vagy kötelessége ellenére meg nem akadályozta;
- az a szakértő, aki a felügyelő hatóság előtt az erre irányadó szabályok szerint előterjesztendő véleményében az életbiztosítási díjtartalék hamis kiszámítását helyesnek igazolta.<sup>55</sup>

A törvénycikk a büntetőtörvénykönyv csalás törvényi tényállásában foglalt rendelkezések szerint rendelte büntetni azt, aki a biztosító vállalat fizetéseinek megszüntetése, vagy válságos helyzetének beállta után a vállalat hitelezőinek megkárosítása céljából a Csemegi-kódex csalárd bukás deliktumában meghatározott cselekmények valamelyikét elkövette, azonban a csődöt nem mondták ki, mert a felügyelő hatóság a vállalatnak az életbiztosítási üzletben fennálló folyó biztosításokból eredő kötelezettségeit a vállalat vagyoni helyzetének megfelelően leszállította, vagy felszámolást rendelt el.<sup>56</sup>

A fentiek szerinti is láthatóvá válik – melyre korábban már utaltam –, hogy a Csemegi-kódex hatálybalépése után a hitelezői érdekek védelmét biztosító büntetőjogi szabályok nem jelentek meg egységesen, azokat széttörve, különböző jogszabályok biztosították. Ez azonban hosszútávon nem volt kedvező a jogalkalmazás szempontjából, ezért a jogalkotónak reflektálnia kellett a kialakult helyzetre.

---

<sup>55</sup> 1923. évi VIII. tc. 9.§

<sup>56</sup> 1923. évi VIII. tc. 10.§

## 8. A hitelsértésről szóló 1932. évi IX. törvénycikk

A gazdasági büntetőjog lényegében a XX. században jelent meg, együtt alakult az állam gazdaságpolitikájával és a gazdaságigazgatási szabályokkal. Fejlődésének legjelentősebb hazai állomásai lényegében négy periódusra oszthatók, melyek közül első az I. világháborút követő időszak, amikor a jogalkotó igyekezett rendeleti úton stabilizálni a gazdaság működését. Ekkor került megalkotásra - a napjaink jogalkotására is jelentős hatást gyakorló - a hitelsértésről szóló 1932. évi IX. törvénycikk (a továbbiakban: Hs.). A jogalkotó elsődleges szempontja egy egységes rendszerbe foglalt szabályanyag létrehozása volt, ezáltal kívánta orvosolni a rendelkezések széttöröttségét, így azt, hogy bizonyos rendelkezések a büntetőkódexben, míg mások különböző ágazati törvényekben voltak megtalálhatók.

A Hs. Miniszteri Indokolása hosszasan sorolta a korábbi szabályosságok hibáit, melyeket a következőkben egyekszem röviden összefoglalni:

- A jogalkotó a Hs. segítségével olyan büntetőjogi szabályanyag kialakítására törekedett, mely – a korábbi szabályozástól eltérően – a likvidációs eljárás mozzanataitól függetlenül rendelkezett az adós hitelezőket megkárosító bűnös cselekményeinek megtorlásáról, hiszen a gyakorlatban a bíróságok az irányadó rendelkezésektől eltérően megelégedtek azzal is, ha a követelés lejárt, valódi és kétségtelen volt, sőt néha még ezektől a feltételektől is eltekintettek. Erre figyelemmel – a jogszabály és a gyakorlat egységessé tétele érdekében – a Hs. a hitelezők megkárosítását büntetni rendelte akár indult az adós ellen csőd, csődönkívüli kényszeregyezségi stb. eljárás, akár nem.
- Az is világossá vált, hogy a törvényben a vagyonsökkentés módozatainak felsorolása nem volt kielégítő, hiszen taxatív felsorolás igazából nem is volt lehetséges. Ezt a Hs. egy valamennyi elkövetési módozatot felölelő, általános meghatározással igyekezett helyettesíteni.
- Szükséges volt a vétkes bukás fogalmi körének szabatosabb, összefoglalóbb megjelölése, a fogalomnak az adós vagyonának likvidálási módjától függetlenítése, valamint annak hangsúlyozása, hogy gondatlanságból követhető el.
- A hitelező kárára elkövetett bűncselekménynek jellemzően az adós és a vagyonbukott volt a törvény szerinti tettese, habár gyakran más volt, aki a vagyonnal ténylegesen és jogosan rendelkezett, és más, akit a magánjog a vagyon alanyául elismert. Éppen ezért a Hs. orvosolta a korábbi szabályozás azon hiányosságát, miszerint adott esetben a törvényes képviselő, a megbízott, esetleg a megbízás nélküli ügyvivő károsította meg a hitelezőket, tettesként őt mégsem lehetett felelősségre vonni, pusztán

abból az okból, mert a formális magánjog szempontjából nem ő volt az adós, illetőleg a vagyonbukott. De büntetőjogi rendelkezésekkel kellett szabályozni a vezető tisztségviselők felelősségét, legalább a felügyeleti és ellenőrzési kötelezettség vétkes elmulasztásáért.

- Az 1916. évi V. tc. szerinti koholt követelés érvényesítése, valamint a hűtlen kezelés körében, a kényszerfelszámolási eljárással összefüggésben nem került sor büntetőjogi szabályok megalkotására, melynek orvosolására szintén törekedett a Hs.
- A törvénycikk egységes rendszerbe foglalta a hitelezőket károsító azon cselekményeket is, amelyeket részben a Csemegi-kódexben, részben külön jogszabályokban, a csaláshoz hasonló bűncselekményként, vagy csalárd, illetőleg vétkes bukásként volt büntetendő, a rendelkezéseket pedig a kódex Különös Részének XXXV. fejezete helyébe tette, hogy ott együtt lehessen megtalálni a hitelezők kijátszásának büntetőjogi szabályait, akár volt csőd -, kényszeregyezségi - vagy kényszerfelszámolási eljárás, akár nem. Az újrászabályozás kiterjedt az 1916. évi V. tc. 3. és 5. §-ának hatályon kívül helyezésére is.
- Mindezeket túl szigorúbban rendelte büntetni a hitelezési visszaéléseket.<sup>57</sup>

A Hs. megteremtette a rendelkezések egységét, ezáltal átlátható és átfogó rendszert alakított ki. A hitelezőket károsító cselekmények között a hitelsértés büntettét, a hitelsértés vétségét, a dolgozatomban korábban már említett, a hitelező által elkövetett passzív vesztegetést, a koholt követelés érvényesítését, és az adós vagyonának kezelésével megbízottak visszaéléseit rendelte büntetni.<sup>58</sup>

### ***8.1. A hitelsértés büntette és vétsége***

A hitelsértés büntettét valósította meg az adós, ha a hitelezők kielégítési alapjául szolgáló vagyonát, a valóságban vagy színlelesen jogtalanul csökkentette, vagy hitelezője részére hozzáférhetlenné tette és ezzel egy vagy több hitelezőjének kielégítését szándékosan megghiúsította vagy csorbította.<sup>59</sup> Ezzel szemben a hitelsértés vétségét követte el az adós, ha egy vagy több hitelezőjének kielégítését gondatlanságból megghiúsította vagy csorbította azzal, hogy nyilvánvaló pazarlása, nagymértékben hanyag, vagy nagymértékben könnyelmű üzletvitele, illetőleg gazdálkodása következtében fizetéseképtelenné vált.

A Hs. értelmű rendelkezése szerint a kereskedő akkor folytatta nagymértékben hanyagul, illetőleg könnyelműen üzletét, ha fizetéseképtelenségét a hatóságnak vagy

---

<sup>57</sup> A Hs. Miniszteri Indokolásának általános indokolása

<sup>58</sup> GULA J.: i.m. 2008, 17.

<sup>59</sup> Hs. 1.§

hitelezőinek, illetőleg a hitelezők érdekképviselőinek kellő időben nem jelentette be, ha üzleti tőkéjét rendes üzleti köréhez nem tartozó tőzsdei játékokban, vagy merész üzletekben kockáztatta, továbbá ilyen jellegű kötelezettsége ellenére könyvvizetést nem folytatott, mérleget nem készített, vagy könyvvizetését, illetőleg mérlegét, levelezését és leltárát meg nem őrizte, vagy úgy vezette, hogy abból ügyleteit és vagyoni állását nem lehetett megállapítani. A hitelsértés vétsége a megkárosított hitelezőknek a követeléseik tőkeösszege szerint számított többsége által tett magánindítványra volt büntethető.<sup>60</sup>

A jogalkotó a csalárd és vétkes bukás szabályai hiányosságainak kiküszöbölése érdekében rögzítette, hogy a Hs. alkalmazása szempontjából közömbös, hogy az adós ellen a csődöt, a csődönkívüli kényszeregyezséget vagy a kényszerfelszámolást elrendelték-e, vagy sem.<sup>61</sup>

A törvénycikk rendelkezett arról is, hogy amennyiben egyesület vagy kereskedelmi társaság volt az adós, úgy a felelősség a vagyon kezelésével, az üzlet vezetésével vagy az ügyek intézésével megbízott azon személyeket terhelte, akik a cselekményt elkövezték. Ha pedig nem az adós követte el a bűncselekményeket, hanem olyan személy, aki megbízás vagy egyéb jogviszony alapján az adós vagyonával vagy ennek egy részével rendelkezik, úgy volt büntetendő, mintha ő lett volna az adós.<sup>62</sup>

## ***8.2. A hitelező által elkövetett passzív vesztegetés***

Az aktív és passzív vesztegetést mind az 1881. évi XVII. tc., mind az 1916. évi V. tc. büntetni rendelte, azonban a Hs. hatálybalépésével a jogalkotó véget kívánt vetni ennek a gyakorlatnak. Világossá vált ugyanis, hogy vesztegetés miatt a gyakorlatban kevés eljárás indult. Ennek oka az volt, hogy egyes hitelezők a kényszerhelyzetben levő adóstól előnyöket csikartak ki azzal a fenyegetéssel, hogy ellenkező esetben akadályozni fogják az eljárásnak az adós érdekeit kímélő befejezését. Az adós viszont azért nem tett feljelentést, mert tudta, hogy a kierőszakolt előny megadásával maga is büntetendővé vált. Ezért a jogalkotó e körben arra az állápontra helyezkedett, hogy az aktív vesztegetést indokolt büntetlenül hagyni.<sup>63</sup>

Passzív vesztegetés vétségének elkövetése azonban továbbra is büntetendő volt, s két évig terjedő fogházbüntetéssel volt büntetendő a hitelező, aki a maga vagy más részére ajándékot vagy más előnyt fogadott el azért, hogy a csődeljárás, a csődönkívüli kényszeregyezés vagy kényszerfelszámolási eljárás során a hitelezők

---

<sup>60</sup> Hs. 4.§

<sup>61</sup> Hs. 6.§

<sup>62</sup> Hs. 7 – 8.§

<sup>63</sup> A Hs. Miniszteri Indokolásának Általános Indokolása



valamely határozatának hozatalához szavazatával hozzájáruljon vagy hozzá ne járuljon, a szavazástól tartózkodjék, jogorvoslatot használjon vagy ne használjon, illetve a jogorvoslatról lemondjon.<sup>64</sup>

Látható, hogy a Hs. immár rendelkezett a kényszerfelszámolási eljárás során elkövethető passzív vesztegetésről, s pontosította a cselekmény célzatát is.

### ***8.3. Koholt követelés érvényesítése***

A vesztegetéshez hasonlóan nem volt ismeretlen a gyakorlat számára koholt követelés érvényesítése, melyről az 1920. évi XXXVII. tc. és a 1923. évi VIII. tc. már rendelkezett.

A törvényi tényállás szerint elkövette a koholt követelés vétségét, és három évig terjedő fogházzal volt büntetendő, aki akár a csődeljárás, akár a csődönkívüli kényszerjegyezési vagy a kényszerfelszámolási eljárás során tudva koholt, vagy fenn nem álló követelést érvényesített.<sup>65</sup>

A deliktum szubszidiárius jellegű, így abban az esetben volt helye a megállapításának, amennyiben a cselekmény súlyosabb büntetés alá nem esett. Elkövetője lényegében egy álhitelező volt, akinek nem volt tényleges követelése az adóssal szemben.

### ***8.4. Az adós vagyonának kezelésével megbízottak visszaélései***

Akit csődeljárásban, csődönkívüli kényszerjegyezési vagy kényszerfelszámolási eljárásban az adós vagyonának kezelésével, gondozásával, felügyeletével vagy ezek ellenőrzésével megbíztak, ha megbízatása körében akár a hitelezőknek, akár az adósnak tudva és akarva vagyoni kárt okozott, hűtlen kezelés vétsége, illetve büntette címén a Csemegi-kódex vonatkozó rendelkezései szerint volt büntetendő.<sup>66</sup>

A Hs. a felelősségi kört ezen bűncselekmény tekintetében is kiterjesztette a kényszerfelszámolási eljárásra, érdekessége pedig, hogy jogi tárgya a hitelezők védelmén túl az adós vagyoni érdekeinek biztosítása volt.

## **9. Befejező gondolatok**

A XIX. század végén egy rendkívül pozitív irányú fejlődés indult meg a hitelezői érdekek büntetőjogi védelme szempontjából, mely – némi visszaeséssel – egészen a XX. század közepéig tartott. Mégis kritikaként fogalmazható meg, hogy habár a

---

<sup>64</sup> Hs. 9. §

<sup>65</sup> Hs. 10. §

<sup>66</sup> Hs. 11. §

jogalkotó szándéka újra és újra az egységes büntetőjogi szabályok megalkotására irányult, sajnos a teljeskörű, mindenre kiterjedő büntetőjogi rendelkezések hiánya miatt ez a törekvés csupán átmenetileg valósult meg.

A II. világháborút követő időszakban hazánkban a társadalmi átalakulások mellett párhuzamosan végbement a jogi átalakulás is, amely nem hatott kedvezően a hitelezők büntetőjogi védelmére. Ebben az időben a gazdasági bűnözés jellemzően az állami költségvetési források megszerzésére, megkárosítására irányult, a hitelezői érdekek védelme pedig jelentősen háttérbe szorult. S habár a Csemegi-kódex továbbra is hatályban maradt, a gazdasági rend stabilizálását rendeleti úton igyekeztek biztosítani, ezáltal lényegében bármely nemkívánatos magatartást könnyedén minősítettek bűncselekménynek, így biztosítva az új tulajdonosi viszonyok védelmét.

## Irodalomjegyzék

ANGYAL P.: *A magyar büntetőjogi kézikönyve 5. kötet, Okirathamisítás. Bélyeghamisítás. Védjegybitorlás. Csalárd és vétkes bukás.* Budapest: Athenaeum, 1929, 147-148.

BALLA L.: *Szemelvények a csőddeliktumokból az 1800-as évektől napjainkig.* [Online]. Elérhető: [https://debreceniitlotabla.birosag.hu/sites/default/files/field\\_attachme nt/csoddeliktum.pdf](https://debreceniitlotabla.birosag.hu/sites/default/files/field_attachme nt/csoddeliktum.pdf) (letöltés dátuma: 2022.12.03.)

GULA J.: A csődbűncselekmények de lege ferenda. *Büntetőjogi Kodifikáció, 2008/1.*, 15.

GULA J.: Csődjog és büntetőjog – a Csemegi-kódex tanulságai. In: Csemáné Váradi Erika (szerk.) *Tanulmányok a bűnügyi tudományok köréből.* Miskolc: Gazdász Elasztik Kft., 2013, 94-97.

GULA J.: A csődbűncselekmények alanyi körének meghatározása. *Ünnepi tanulmányok Bíró György professzor 60. születésnapjára,* Miskolc: Novotni Alapítvány a Magánjog Fejlesztéséért, 2015, 205-206.

GULA J.: A csődbűncselekmények. In: Hollán Miskolc – Barabás A. Tünde (szerk.) *A negyedik magyar büntetőkódex régi és újabb vitakérdései.* Budapest: MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont, Országos Kriminológiai Intézet, 2017, 230.

KAUTZ G.: *A magyar büntetőjog és eljárás tankönyve.* Pest: 1872, 371.

MADAI S.: A csalárd bukás néhány történeti és dogmatikai kérdése. *Jogtörténeti Szemle*, 2004/3, 31.

MADAI S.: A vagyon elleni bűncselekmények – „Valami régi – valami új?” In: Hollán Miskolc – Barabás A. Tünde (szerk.) *A negyedik magyar büntető kódex régi és újabb vitakérdései*. Budapest: MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont, Országos Kriminológiai Intézet, 2017, 152.

PAULER T.: *Büntetőjogtan II. kötet*. Pest: Pfeifer Ferdinánd, 1870, 285.

TÓTH M.: Az új Btk. bölcsőjénél. *Magyar Jog*, 2013/9, 525.

TÓTH M.: Adalékok a magyar „gazdasági büntetőjog” fejlődéstörténetéhez. *Belügyi Szemle*, 2000/6, 25.

VARGA Z.: A csődbüntett. *Magyar Jog*, 2000/7, 385.

VARGA Z.: Formálódó gazdasági büntetőjog, *Belügyi szemle*, 2002/10, 117.

ZÖLDY M.: *A hitelezőket károsító bűncselekmények*. Budapest: Tébe Kiadóvállalat, 1930.

## **Jogszabályjegyzék**

1807. évi XII. tc.

1840. évi XXII. tc.

1844. évi VII. tc.

1874. évi XXII. törvénycikk

Csemegi-kódex

1881. évi XVII. tc.

1916. évi V. tc.

1920. év XXVI. tc.

1923. évi VIII. tc.

1920. évi XXXVII. tv.

1932. évi IX. tc.

A Csemegi-kódex Miniszteri Indokolása

A 1881. évi XVII. tc. Miniszteri Indokolása

Az 1916. évi V. tc. Miniszteri Indokolása

Az 1920. évi XXVI. tc. Miniszteri Indokolása

A 1932. évi IX. tc. Miniszteri Indokolása

SARRA RAHOUI\*

*The Politicization of Immigration within the EU's External Policies*

**Abstract:** The politicization of the European Union's (EU) external policy and immigration policies has had significant consequences for the EU's ability to respond effectively to global challenges. Political divisions among member states have made it difficult to achieve consensus and to implement coordinated policies. While progress has been made, ongoing political differences and the rise of populist movements continue to present significant challenges for the EU's foreign policy and immigration policies. Achieving greater unity and coherence will be essential for the EU to effectively address these complex challenges.

**Keywords:** Politicis; Politicization; immigration; external policies.

DOI: <https://doi.org/10.46942/SIDM.2023.2.237-250>

## 1. Introduction

Immigration has an important implications on the European Union's policy and its status as a significant global actor in foreign affairs. One part of the European Union's external policy is the relations with non-EU countries and the EU's global standing. The EU's immigration policy is guided by a number of policies and initiatives aimed at managing migration flows and promoting cooperation with non-EU countries. However, in recent years, immigration has become one of Europe's most pressing issues, with millions of people crossing borders in seeking greater possibilities, safety, and a chance to start a new life. Even though different member nations hold distinct perspectives on immigration and its consequences, the European Union (EU) has struggled to develop a coherent foreign policy to address this issue. Number of challenges to the EU's foreign policy. For starters, it calls into question national sovereignty and member states' ability to control their borders. Some member states, particularly those in Eastern Europe, have been critical of EU-level immigration policies, arguing that they should be able to set their own immigration policies. This has resulted in disputes between these member states and those in Western Europe, which have been more open to immigration.

Moreover, the rise of populist movements across Europe has made it more difficult to develop a common EU-wide approach to immigration, as different member states have different priorities and perspectives. Along with the issue of politicization, the European Union's foreign policy regarding immigration has long been target to politicization, both within and outside the organization. While

---

\* Rahoui, Sarra, PhD candidate, University of Szeged, faculty of law and political sciences

Politicization is the process by which issues become the subject of political debate, competition, and manipulation instead of being addressed through objective and impartial decision-making processes, politicization in the context of the EU's external policy can take various forms, such as disagreements between member states over policy objectives, tensions between different EU institutions over their respective roles and responsibilities, or criticism of the EU's policies and actions from external actors. This can be explained by several security concerns as immigration can be seen as a security issue, particularly in the context of the global threat of terrorism. Some politicians and parties may seek to capitalize on public fears by advocating for stricter immigration controls or anti-immigrant policies. The ideological differences also is another purpose for the rise of the politicization phenomenon as immigrants are perceived as a source of ideological conflict, particularly between those who support multiculturalism and diversity and those who favor more traditional, homogenous societies. These differences can be reflected in political party platforms and policy proposals.

Eventually, this can lead the EU's external policy to have serious consequences for the EU's external actions' effectiveness, coherence, and legitimacy, as well as its relations with other global actors particularly those that are sources of migration. These relationships can be influenced by a range of factors, including economic interests, security concerns, and human rights issues.

This topic is especially pertinent today, considering the ongoing difficulties facing the EU's foreign policy, such as the increase of populist and nationalist movements in several member countries, the impact of geopolitical tensions on the EU's relations with key partners, and the growing pressure to address global issues such as climate change, migration, and human rights. Recognizing the reasons, interactions, and outcomes of the politicization of the EU's external policy is thus critical for policymakers, academics, and citizens alike as they seek to navigate this complex and changing landscape.

Scholars have written thoroughly about the politicization of the EU's foreign policy<sup>12</sup>, outlining several key contributors to this phenomenon. The complex institutional architecture of the EU, which involves multiple actors and decision-making processes that can lead to delays, conflicts, and inconsistencies in policy implementation, is one of the main drivers of politicization. Some scholars argue that domestic politics is also driving the politicization of EU foreign policy<sup>3</sup> as member states seek to advance their own interests and priorities, often at the

---

<sup>1</sup> SMITH, K-E.: The institutionalization of European foreign policy. *Oxford University Press*, 2008.

<sup>2</sup> SMITH, M- E.: Europe's foreign and security policy: The institutionalization of cooperation. *Cambridge University Press*, 2010.

<sup>3</sup> SJURSEN, H.: The European Union and the Politics of Integration, *Journal of European Public Policy*, 2007, 827-846.

expense of a common EU approach. This can result to disagreements between member states on issues such as sanctions, trade policies, and military interventions and in this case the topic of immigration making it difficult for the EU to speak with a unified voice on the global stage. Other scholars<sup>4</sup> have emphasized the role of external actors in shaping the politicization of EU external policy, such as the United States, Russia, and China. These actors may attempt to influence EU policies and actions through lobbying, diplomacy, or other forms of pressure, which may exacerbate existing tensions within the EU and impede the development of a coherent and effective external policy.

This politicization has resulted in divisions and disputes within the EU, with some member states refusing to accept refugees or demanding stricter border controls. Furthermore, the EU's immigration policy has been shaped by broader geopolitical considerations such as the EU's relationship with neighboring countries and the impact of migration on European security and stability. The EU has been chastised for putting its own interests ahead of the rights and welfare of refugees and migrants, and for outsourcing its immigration policy to third-world countries with a poor record on human rights. This eventually led to the politicization of the EU's foreign policy on immigration and made it difficult for the union to develop a coherent and effective response to the issue. Balancing national interests and humanitarian concerns is a difficult task, and the EU will need to continue to work with its member states to reach an agreement on how to address the complex challenges of migration and asylum.

In this paper, I will examine the three dimensions of politicization: salience, polarization, and actors' engagement to illustrate the politicization process and its impact on the policy making process of the EU, taking the case of the EU aids as an example. This research is based on secondary literature and analytical analysis to explore the importance of EU funding in the MENA and the broader range of institutional actors that has begun to actively participate in these aid decisions.

## **2. The increasing politicization of immigration in the EU's external policy**

Immigration has been a major source of contention in European politics and external policy in recent years. The volume and complexity of migration flows have increased, resulting in heated debates and political tensions among European Union (EU) member states. Simultaneously, migration has become an important factor in shaping the EU's external relations and foreign policy, both in terms of cooperation with neighboring countries and participation in global migration governance. This

---

<sup>4</sup> VANHOONACKER, S - POMORSKA, K.: The European External Action Service and agenda-setting in European foreign policy. *Journal of European public policy*, 2013/20, 1316-1331.

study will look at the various aspects of immigration and their impact on European external policy.

## 2.1. The case of the EU aid policy

One of the primary issues of immigration for the EU is the management of external borders. The EU has established a Common European Asylum System (CEAS) to harmonize asylum policies across member states and maintain that refugees and other vulnerable groups are protected. However, the CEAS's practical implementation has been hampered by political disagreements and legal obstacles, resulting in uneven and frequently inadequate protection for asylum seekers. As a result, the EU has sought to fortify its external borders through collaboration with neighboring countries and third-party states, as well as the development of new technologies and infrastructures. As a result, the EU has worked to strengthen its external borders through collaboration with neighboring countries and third-party states, as well as the development of new technologies and infrastructure. These efforts have included establishing the European Border and Coast Guard Agency, negotiating readmission treaties with third-party countries, and deploying military missions in the Mediterranean.

At the same time, as part of its broader external policy agenda, the EU has sought to engage with external partners on migration issues. Cooperation has taken place with neighboring countries such as Turkey, Morocco, and Libya, as well as international organizations such as the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) and the International Organization for Migration (IOM). The EU has offered both technical and financial support to partner countries to assist with refugee and migration management, as well as promoting human rights and international law standards in migration governance. However, political instability, conflict, and humanitarian crises in many of the EU's partner countries have hampered these efforts, leading to criticism of the EU's migration policies as insufficient and inconsistent.

With a budget of more than €70 billion in 2020, the EU is one of the world's largest providers of development aid.<sup>5</sup> The EU's aid policy is guided by its commitment to the United Nations' Sustainable Development Goals, which aim to reduce poverty, boost the economy, and eliminate poverty and environmental degradation. These aid policies have taken on special strategic importance in the MENA region in particular. Turkey, Iraq, Afghanistan, the Occupied Palestinian Territories, and Morocco were the top five recipients of EU aid in 2018. Ethiopia, Somalia (which has now joined several EU initiatives in North Africa), and Syria

---

<sup>5</sup> European commission, 2021.



were also among the top ten.<sup>6</sup> In 2018, the MENA received 26% of Commission aid, up from 19% in 2013. Because of these huge amounts of aid, the MENA region is an important case study for the politicization of EU development policies. The combination of increased aid flows and high-priority security imperatives has increased the importance of this area of EU external action.

However, the EU's aid policy has become progressively vulnerable to political pressures and strategic interests from both within and outside the EU. As a result, there has been a shift toward a more "political" approach to assistance, affirming the advancement of democracy, human rights, and good governance, as well as the pursuit of EU external policy goals.

The growing emphasis on migration and security concerns has been a major driver of the politicization of EU aid policy.

The EU has requested to use aid as a tool to address the root causes of migration, such as poverty, conflict, and a lack of economic opportunities, as well as to enhance neighboring countries' resilience and stability, which has resulted in a prioritization of EU security interests over development objectives, as well as a lack of coherence and coordination between different EU policies and actors. The EU's migration agreements with countries such as Turkey and Libya have been chastised for a lack of transparency and accountability, as well as their potential negative impact on human rights and democracy. This can be traced back to authoritarian regimes and radical jihadist groups gaining ground and being linked to attacks in Europe; the EU adjusted its strategic policies to address these challenges. This is a key component of strategic funding.

The increasing competition and fragmentation of the global aid landscape has also contributed to the politicization of EU aid policy. The rise of new donors such as China, Russia, and the Gulf States, as well as the growing influence of private philanthropy and civil society organizations, has called into question Western donors' traditional dominance and the OECD Development Assistance Committee (DAC) criteria. As a result, aid is increasingly being viewed as a commodity that can be traded for political influence and strategic interests, rather than as a means of promoting development and poverty reduction. The politicization of EU aid policy has serious consequences for the EU's external relations and global governance. On the one hand, it has strengthened the EU's role as a global actor and leader in development cooperation, particularly in the promotion of human rights and democracy. The EU's new "Global Europe" strategy emphasizes the importance of partnerships and multilateralism, as well as a more strategic and geopolitical approach to aid. However, it has also called into question the EU's legitimacy and effectiveness as a donor, especially in light of its own internal challenges and political divisions.

---

<sup>6</sup> Concord: *Aidwatch 2019*.

Furthermore, the EU's aid policy has been influenced by broader geopolitical shifts, such as the rise of emerging powers such as China and Russia, as well as the United States' changing role in global affairs. These changes have shifted the balance of power in global governance, putting the EU's position as a leading donor and normative actor in development aid under scrutiny. The EU has attempted to address these issues through a variety of initiatives, including the European Consensus on Development, which aims to provide a shared vision and strategic framework for EU development cooperation. This highlights the importance of outlining the three main politicization dimensions, which include the general increase in salience, wider actor's engagement, and the third dimension of politicization, namely polarization over the EU's MENA aid policies, offering examples of managed polarization, and discussing the implications of these dynamics for a broader analysis of EU external and security policy.

## **2.2.Issue salience**

The salience which is the degree to which a specific issue is perceived as important by political actors and the general public is played a significant role in the increasing politicization of European external policy. Migration has gained prominence in recent years, becoming a highly visible political issue that shapes the priorities and actions of European policymakers.

The impact of issue salience on the framing and communication of policy issues is an important aspect of issue salience. As issues become more visible, they tend to be framed in increasingly polarized and emotive terms, with a preference for simple and populist solutions over complex and nuanced approaches. This can lead to a "race to the bottom" in policymaking, as political actors compete to address the most pressing issues first, often at the expense of longer-term goals and values.

Furthermore, highly visible issues can overlook other important policy areas, fragmenting and deprioritizing European external policy.

The issue of migration has received particular attention in the context of European external policy. The so-called "refugee crisis" of 2015-2016 pushed migration to the top of Europe's political agenda, with member states and the EU struggling to respond to the influx of refugees and migrants from conflict zones. As migration became more visible, it was framed in increasingly salient, with a focus on border security, national sovereignty, and the role of Islam in European societies.

One of the remarkable trend that attracted the attention of the public to the immigration topic is the increased aid flows for Arab states' border controls and counterterrorism capacity. In one of its most high-profile external policy moves in recent years, the EU established an Emergency Trust Fund for Africa with an explicit mandate to stem migration from Africa and the Middle East. The EU urged third countries to sign "migration pacts," in which the EU offered additional aid in

exchange for recipient countries' cooperation in migration control and counterterrorism. The most striking trend is how critical increased aid flows have become for Arab states' border controls and counterterrorism capacity.<sup>7</sup> The EU established an Emergency Trust Fund for Africa with an explicit mandate to stem migration from Africa and the Middle East in one of its most sensational external policy moves in recent years. The EU urged third countries to sign "migration pacts," in which the EU offered additional aid in exchange for recipient countries' cooperation in migration control and counterterrorism.

As this issue has gained prominence, more EU institutional actors have become involved in decision-making on EU aid policy in the MENA region, and with far greater engagement than before. The move toward a more strategic use of aid resources has led to a series of political and less technocratic debates within and across EU institutions, including the European External Action Service and various parts of the Commission such as DG DevCo and DG NEAR - the directorates responsible for general development assistance and financing instruments for the Neighborhood and the South, respectively.<sup>8</sup>

The spectrum of institutional engagement has broadened, especially with regard to EU policy toward Turkey. Until a few years ago, there was tacit agreement on pre-accession assistance to Turkey, and the funds flowed without much debate among the EU institutions-although Greece and Cyprus sometimes became frustrated and tried to use these funds for strategic negotiations. The politicization of these funds has intensified at the horizontal level between the various EU institutions, and the European Parliament has become much more systematically involved in this debate. In response to Turkey's authoritarian drift, the Parliament has increased its engagement to urge the Commission to take into account recent developments in Turkey when deciding on funding.<sup>9</sup> Parliament has become increasingly involved through several resolutions on accession. This has forced various parts of the Commission and EEAS, as well as member states, to address the issue, as the question of whether Turkey should continue to receive financial assistance has become a priority and recurring topic on the EU agenda.

Another important aspect of the importance of issues is their impact on policy outcomes and effectiveness. When issues gain prominence, there is often pressure to achieve tangible policy results quickly, which can lead to suboptimal or ineffective policy decisions. In addition, high-profile issues can lead to policy decisions that are driven by short-term political considerations rather than longer-term strategic goals

---

<sup>7</sup> TSOURAPAS, G.: The Syrian Refugee Crisis and Foreign Policy Decision-Making in Jordan, Lebanon, and Turkey'. *Journal of Global Security Studies*, 2019/4, 464-481.

<sup>8</sup> YOUNGS, R - ZIHNIÖGLU, Ö.: EU aid policy in the Middle East and North Africa: Politicization and its limits. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 2021/59, 126-142.

<sup>9</sup> European Parliament: European Parliament Resolution of 6 July 2017 on the 2016 Commission Report on Turkey, 2017.

or values. This can undermine the effectiveness and legitimacy of European external policy as well as its coherence and consistency over time.

In summary, issue sensitivity has played an important role in the increasing politicization of European external policy, particularly in the area of migration. As highly charged issues are framed in polarizing and emotive terms, policymaking can become more populist and short-termist, focusing on quick and tangible results rather than longer-term goals and values. This can lead to fragmentation and deprioritization of European external policy, as well as suboptimal and ineffective policy choices. To address these challenges, the EU needs to develop a more strategic and coherent approach to policymaking, balancing short-term policy considerations with longer-term goals and values.

### **2.3. Actor engagement**

Actor engagement has played a significant role in the increasing politicization of European external policy. As actors at various levels become more engaged and involved in the policy-making process, there is a greater opportunity for contestation, negotiation, and politicization. This essay will examine the role of actor engagement in the politicization of European external policy, drawing on relevant literature and empirical evidence.

One key aspect of actor engagement is the increased involvement of civil society and interest groups in the policy-making process. As civil society organizations and interest groups become more engaged in external policy issues, they can bring new perspectives and voices to the table, challenge existing power dynamics, and increase public awareness and support for certain policy positions. However, this increased engagement can also lead to politicization, as civil society organizations and interest groups advocate for their own interests and values, often in opposition to those of other actors. In the context of European external policy, civil society organizations and interest groups have become increasingly engaged in areas such as human rights, environmental protection, and development aid. For example, civil society organizations such as Oxfam and Amnesty International have been vocal in their advocacy for more effective and ethical development aid policies, while environmental organizations such as Greenpeace and Friends of the Earth have been critical of the EU's approach to climate change and energy policy. This increased engagement has led to greater contestation and politicization of external policy issues, as different actors advocate for their own interests and values.

Another key aspect of actor engagement is the role of member states in the policy-making process. As member states become more engaged in external policy issues, they can bring different perspectives and priorities to the table, challenge existing power dynamics, and influence the policy-making process. However, this increased engagement can also lead to politicization, as member states prioritize

their own national interests and agendas, often in opposition to those of other member states or the EU institutions.

In the context of European external policy, member states have become increasingly engaged in areas such as migration and security. For example, some member states have advocated for more restrictive migration policies, while others have called for a more open and humanitarian approach. This increased engagement has led to greater contestation and politicization of external policy issues, as member states adopt divergent and sometimes conflicting approaches.

Thus, actor engagement has played a significant role in the increasing politicization of European external policy. As civil society organizations, interest groups, and member states become more engaged in the policy-making process, there is a greater opportunity for contestation, negotiation, and politicization. To address these challenges, the EU will need to develop a more strategic and inclusive approach to policy-making, and to balance the interests and values of different actors in the pursuit of its external policy objectives.

## **2.4. Polarization**

Polarization has been a significant factor in the increasing politicization of European external policy. As political issues become more salient, they often become more polarized, with political actors adopting more extreme positions and engaging in more conflictual and confrontational behavior. This can make it difficult for the EU to develop and implement coherent and effective external policies, and can undermine its legitimacy and credibility as a global actor. In this essay, we will explore the role of polarization in the increasing politicization of European external policy, drawing on relevant literature and empirical evidence.

One key aspect of polarization is its impact on the decision-making process within the EU. As political actors become more polarized, they may become more reluctant to compromise and seek common ground, making it difficult to develop and implement coherent policies. Moreover, polarization can lead to the fragmentation and deprioritization of certain policy areas, as political actors focus on issues that are more salient and polarizing. This can make it difficult for the EU to maintain a unified stance on external issues, and can limit its ability to respond effectively to global challenges.

In the context of European external policy, polarization has been particularly evident in the area of foreign and security policy. The conflicts in Syria and Ukraine, as well as the rise of terrorism and migration, have led to increased polarization and fragmentation among EU member states. Some states have adopted more assertive and confrontational foreign policies, while others have favored more cooperative and multilateral approaches. This has made it difficult for the EU to develop and

implement a coherent and effective foreign and security policy, and has limited its ability to project a unified and credible image on the global stage.

Another key aspect of polarization is its impact on public opinion and legitimacy. As political issues become more polarized, they can lead to a "culture war" mentality, with political actors and citizens viewing the issues in black-and-white terms and adopting more extreme positions. This can lead to a breakdown in social cohesion and a loss of trust in political institutions, including the EU. Moreover, polarization can create a "democratic deficit" in which certain groups are marginalized or excluded from the political process, further eroding the legitimacy and credibility of EU external policy.

In conclusion, polarization has played a significant role in the increasing politicization of European external policy, particularly in the area of foreign and security policy. As political actors become more polarized, they may become more reluctant to compromise and seek common ground, making it difficult to develop and implement coherent policies. Moreover, polarization can lead to a fragmentation and deprioritization of certain policy areas, and can limit the EU's ability to project a unified and credible image on the global stage. To address these challenges, the EU will need to develop strategies for managing polarization and fostering greater cohesion and cooperation among member states.

Polarization, has also emerged, as distinctions between these various institutional actors over external funding decisions in the MENA region have emerged. As finances were redirected in more beneficial directions beginning in 2016, policymakers working on development, civil society, and good governance were concerned about funding going to security and migration-management programs. These tensions were especially visible during internal discussions about the new Trust Fund. During these talks, policymakers from DG DevCo and DG NEAR expressed concern about aid funds being used for migration and counter-terrorism initiatives. They have also expressed grave concern about development assistance being made contingent on third-country compliance with so-called readmission agreements.<sup>10</sup>

The most significant axis of polarization has been between officials primarily concerned with development programming on the one hand, and those with a broader external and security policy mandate on the other. These thematic cleavages are visible at the EU level, but they also exist within member states and cross national boundaries. This type of internal bureaucratic politics is not new in the EU.<sup>11</sup> The security-development nexus has faced internal challenges since its

---

<sup>10</sup> YOUNGS, R - ZIHNOGLU, Ö.: *op. cit.*

<sup>11</sup> HARTLAPP, M. - METZ, J. - RAUH, C.: 'Linking Agenda Setting to Coordination Structures'. *Journal of European Integration*, 2013/23, 425–441.

inception.<sup>12</sup> However, recent events have given such internal bureaucratic politics a more strategic tone. Divergences exist on this axis, even with the EU's standard line that development, security, migration, and governance goals are all mutually reinforcing.

DevCo officials have expressed concern about the presentation of development finance as an easy way to stop migration.<sup>13</sup> There is a cultural divide between development policy officials concerned with the long-term economic and social roots of stability and diplomats in the European External Action Service focused on immediate security imperatives; DG Home is even more narrowly focused on short-term migration reductions.

To summarize, there has been a conflict between the "security community" and the "development community." In institutional terms, this has manifested itself in DG DevCo and DG NEAR, in particular, carrying opposing views to EEAS diplomats, and all of these traditional external-policy actors expressing concern that DG Home has gained undue influence over aid programming as a result of its lead role in migration- and border-related projects in the MENA and Sahel regions. While all of this represents considerable politicization, some internal policy dynamics have helped relieve the harshness of internal disagreements - and helped the EU as a whole reach positions broadly acceptable to a diverse range of institutional actors. Polarization, the third dimension of politicization, has revealed the most conflicting directions of change. While internal differences of opinion have risen, they have remained manageable on some critical policy dimensions. Polarization has increased, but not significantly or to the extent that broadly shared EU policies cannot be decided and implemented. Three examples of dynamics used by EU institutions to manage politicization can be provided.

### 3. Conclusion

The European Union's (EU) foreign policy and immigration policies have been hotly debated and politicized topics for several years. The EU has struggled to find a cohesive approach to foreign policy, with differing national interests and political divisions creating obstacles to developing a shared vision. Similarly, the refugee crisis has highlighted divisions within the EU over how to manage immigration, with some member states pushing for more open policies and others advocating for tighter borders.

---

<sup>12</sup> FURNESS, M. - GANZLE, S.: "The Security–Development Nexus in European Union Foreign Relations after Lisbon: Policy Coherence at Last?" *Development and Policy Review*, 2017/35, 475–492.

<sup>13</sup> ROMAN, E.: "Reversing the Perspective: How European Stakeholders React to Migration Policy Frames of Southern Mediterranean Countries". *Medreset Working Paper*, 2018.

The politicization of EU foreign policy has had significant implications for the ability of the EU to respond effectively to global challenges. While the EU has made progress in developing a common foreign policy framework, political divisions among member states have made it difficult to achieve consensus and to implement coordinated policies. This has been particularly evident in relation to the EU's relationship with Russia, with some member states advocating for closer ties and others pushing for a more confrontational approach.

Similarly, the politicization of immigration policies has had significant consequences for the EU's response to the refugee crisis. While some member states have welcomed refugees and advocated for a more humanitarian approach, others have taken a harder line, advocating for stricter border controls and more limited immigration. These differences have led to tensions and disagreements within the EU, and have made it difficult to develop a shared approach to managing the crisis.

Despite these challenges, there have been some signs of progress in recent years. The EU has taken steps to address the refugee crisis, including developing a common approach to managing asylum applications and resettling refugees. The EU has also developed a common defense policy, with member states agreeing to work together on defense issues and to increase defense spending. However, the deep-seated political differences among member states make it difficult to achieve lasting progress. The rise of populist and nationalist movements across Europe has further complicated the political landscape, and has made it more difficult to find common ground on foreign policy and immigration issues. Additionally, the ongoing COVID-19 pandemic has further strained the EU's unity and cooperation, highlighting the challenges of developing a coordinated response to global crises.

Looking ahead, it is clear that the EU will continue to face significant challenges in its foreign policy and immigration policies. It is essential that the EU continue to work towards greater unity and coherence in its policies, and to develop a shared vision for the future of the continent. This will require addressing the underlying political divisions among member states, promoting dialogue and cooperation, and building a culture of respect and tolerance for different viewpoints. Ultimately, the EU's ability to respond effectively to global challenges will depend on its ability to develop a cohesive and coordinated approach to foreign policy and immigration. While the challenges are significant, the potential benefits of a more united and effective EU are immense, both for the EU and for the wider world. The stakes are high, and the EU must rise to the challenge if it is to remain a significant player in global affairs.

Through development aid, conflict resolution, and human rights promotion, policymakers must tackle the fundamental causes of migration, such as poverty, conflict, and persecution. Enhance a more integrated EU identity: Policymakers should promote a more inclusive EU identity that emphasizes member states' shared



values and interests while also acknowledging immigrants' contributions to European societies.

On the other hand, enhancing interaction and openness in the decision-making process for immigration policies, such as interacting with civil society groups and other stakeholders is necessary to establish support for policies and gain insight of their implications. While bilateral and multilateral agreements and initiatives are required to strengthen cooperation with countries of origin and transit in order to control migration flows and address the root causes of migration. The role of EU institutions such as the European Commission and the European Parliament in helping to shape immigration policies is also essential in order to limit the influence of member states and political parties. Finally, policymakers should invest heavily in integration initiatives that promote immigrants' social and economic integration into European societies, such as language training, education, and job placement assistance. These suggestions may not be short-term fixes, but they can lay the groundwork for moderate immigration and control of its politicization at the national and supranational levels.

## **Bibliography**

- BALDWIN-EDWARDS, M.: The impact of the refugee crisis on the EU. *Migration Letters*, 2019/16, 11-20.
- BÖRZEL, T. A. - RISSE, T.: From contested to contending concepts: A new framework for mapping EU actorness. *Journal of European Public Policy*, 2018/25, 173-188.
- BROUARD, S. - TIBERJ, V.: The salience of immigration in the 2017 French presidential election. *French Politics*, 2017/15, 258-276.
- CROSS, M. K. - GÄNZLE, S.: The rise of transnational actors in global governance: Opportunities and challenges for the European Union. *Journal of Common Market Studies*, 2015/53, 728-745.
- ERIKSEN, E. O. - FOSSUM, J. E.: *The European Union's non-members: Independence under hegemony?*. Routledge. 2014.
- FURNESS, M. - GÄNZLE, S.: The Security–Development Nexus in European Union Foreign Relations after Lisbon: Policy Coherence at Last? *Development and Policy Review*, 2017/35, 475–492.
- GRIMM, S. - HARNISCH, S.: *The politics of development cooperation: Actors, norms, and the struggle for effectiveness*. Palgrave Macmillan. 2016.

HARTLAPP, M. – METZ, J. - RAUH, C.: Linking Agenda Setting to Coordination Structures. *Journal of European Integration*, 2013/23, 425–441.

HIX, S. - HØYLAND, B.: The political system of the European Union. Palgrave Macmillan. 2011.

JUPILLE, J. - CAPORASO, J. A. - CHECKEL, J. T.: Integrating institutions: Rationalism, constructivism, and the study of the European Union. *Comparative Political Studies*, 2003/36

KOSTANYAN, H.: The European Union's external policy response to the migration crisis: Interests, norms and politicization. *Journal of Common Market Studies*, 2019/57, 165-182.

KAPOOR, I. - SMITH, A.: Development and the limits of global governance: Issues for debate and research. *Progress in Development Studies*, 2016/16, 291-300.

MARTENS, J. - MENDOZA, R. U.: The EU as a global development actor: the challenge of leadership and coherence. In J. Martens & R. U. Mendoza (Eds.), *The European Union and Global Development: An Enlightened Superpower in the Making?* 2018, 1-16 Palgrave Macmillan.

ROMAN, E.: 'Reversing the Perspective: How European Stakeholders React to Migration Policy Frames of Southern Mediterranean Countries'. Medreset Working Paper No. 18. 2018. [https://www.iai.it/sites/default/files/medreset\\_wp\\_18.pdf](https://www.iai.it/sites/default/files/medreset_wp_18.pdf)

LECHA, E. S. i. - TOCCI, N.: Implications of the EU Global Strategy for the Middle East and North Africa. Menara notes 1. 2016. [https://www.iai.it/sites/default/files/menara\\_fn\\_1.pdf](https://www.iai.it/sites/default/files/menara_fn_1.pdf)

RÜLAND, J.: The politicisation of Europe's external migration policy: the 'refugee crisis' as a critical juncture. *Journal of European Integration*, 2016/38, 555-567.

TALLBERG, J. - SOMMERER, T. - SQUATRITO, T. - JÖNSSON, C.: The opening up of international organizations: Transnational access in global governance. Cambridge University Press, 2016.

YOUNGS, R. - ZIHNIOĞLU, Ö.: EU aid policy in the Middle East and North Africa: Politicization and its limits. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 2021/59, 126-142.

SZIKORA TAMÁS\*

*Politikai hirdetések a közösségi médiában – újabb kihívások és megoldási javaslatok*

**Absztrakt**

A közéleti kérdésekben való információszerzésben meghatározó szerep hárul a választási kampány során közzétett politikai reklámokban megjelenő üzenetekre. A demokratikus párbeszédben jelentős szereplővé váló közösségi platformok véleményformáló ereje az utóbbi évtizedben kiemelten megmutatkozott. A társadalmi nyilvánosság torzítására való alkalmasságuk okán kezdetben maguk a platformok, később azonban az uniós jogalkotó szervek is jelentős lépésekre szánták el magukat. Az átláthatóság és elszámoltathatóság követelményének előírása mindenképpen szükséges, de nem feltétlen elégséges eszköz a választási integritás biztosítása érdekében.

**Kulcsszavak:** politikai reklám, közösségi média, átláthatóság, Európai Unió szabályozása

**Abstract**

Political advertising during election campaigns play a crucial role in informing public opinion. The opinion-forming power of social platforms, which have become a major player in the democratic discourse, has been highlighted over the last decade. Their capacity to distort public opinion led initially to significant action by the platforms themselves, but later also by EU legislators. Requiring transparency and accountability is certainly a necessary but not necessarily sufficient means of ensuring electoral integrity.

**Keywords:** political advertising, social media platforms, transparency, EU regulation

DOI: <https://doi.org/10.46942/SIDM.2023.2.251-266>

**1. Bevezetés**

A közéleti viták szabadságának minél szélesebb körben történő biztosítása a demokratikus nyilvánosság megteremtésének természetes velejárója. Különösen igaz ez az állítás a választásokat megelőző többnyire igen rövid, de a közérdeklődésre számot tartó – és sokszor élénk vitákat eredményező – kérdések megvitatására szolgáló kampányidőszakra. A közösségi média megjelenését és az információszerzésben betöltött meghatározó szerepét megelőzően a politikai viták

---

\* PhD-hallgató, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Közigazgatás-tudományi Doktori Iskola; tudományos segédmunkatárs, Nemzeti Közszolgálati Egyetem Eötvös József Kutatóközpont Információs Társadalom Kutatóintézet.

kitárgyalásának jellemző fórumát a közterületek mellett elsősorban a szélesebb körben értelmezett sajtó (nyomtatott lapok, elektronikus média) jelentette. A sokoldalú tájékoztatás érvényre juttatása a demokratikus berendezkedésű államok elvitathatatlan feladata, amelynek megvalósítása nem abban nyilvánul meg, hogy erőszakkal kényszerítse polgárait a sokszínű tájékozódásra, hanem annak feltételeit kell biztosítani, hogy az említett minőségi jellemzőkkel bíró információs környezet előállhasson.<sup>1</sup>

Az internet, majd az elmúlt alig több mint egy évtizedben a közösségi oldalak megjelenésével a nyilvánosság információhoz való hozzáféréseinek keretei és struktúrája is érdemben megváltozott. A szerkezetváltozás egyik kézzel fogható eleme, hogy napjainkban a folyamatos információáramlás fenntartásához a tartalomelőállításban és -terjesztésben meghatározó szerepet betöltő megszólalók szerepe megkerülhetetlen tényezővé vált.<sup>2</sup> A közösségi médiában – az online platformok működési mechanizmusából és dinamikájából következően – szinte bárki igen rövid idő alatt is kevés erőforrásból széles nyilvánossághoz képes eljuttatni üzeneteit, nézeteit.

Amint azt a 2016-os amerikai elnökválasztás, majd a Brexit-népszavazás is megmutatta, hogy a közösségi oldalakon megjelent politikai hírdetések<sup>3</sup> különösen erős véleményformáló és -befolyásoló erővel bírnak, és akár demokratikus választások eredményeire is komoly hatással lehetnek (még ha tényleges hatásukat illetően élénk viták is bontakoztak ki). A tanulmány a közösségi oldalakon megjelenő politikai reklámokkal kapcsolatosan előtérbe került kihívásokkal, illetve az erre vonatkozó megoldási javaslatokkal kíván foglalkozni. Fontos rögzíteni, hogy az írás nem általánosságban véve a politikai beszéd korlátozhatóságát, alkotmányossági kérdéseit elemzi, hanem kizárólag a platformokon, azok felhasználói által („megrendelésre”) közzétett fizetett politikai üzeneteivel összefüggő kérdésekre fókuszál. Jóllehet, a politikai hírdetések szabályozásával, megjelenésével kapcsolatos tudományos diskurzusnak nem megkerülhető témája a kampányfinanszírozás kérdése, jelen tanulmányban e kérdéssel sem kívánom külön érinteni.

## 2. Alkotmányossági kérdések, strasbourgi gyakorlat

---

<sup>1</sup> Cass R. SUNSTEIN: *Republic.com 2.0*. Budapest, CompLex, 2013. 18.

<sup>2</sup> Jack M. BALKIN: Szólasszabadság az algoritmos társadalomban. A big data, a magán szabályozás és a véleménynyilvánítás szabályozásának új iskolája. *In Médias Res*, 2018/2. 231.

<sup>3</sup> A tanulmány felváltva, de szinonimaként használja a politikai reklám és politikai hírdetés kifejezéseket, annak tudatában is, hogy például a magyar jogi szabályozásban ezek két egymástól eltérő jogi kategóriát ölelnek fel; politikai reklámnak a rádiós és televíziós médiaszolgáltatásban, míg a politikai hírdetésnek a sajtótermékekben megjelenő üzenetek minősülnek (lásd a médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról szóló 2010. évi CLXXXV. törvény (Mttv.) 203. § 55. pont; valamint a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény (Ve.) 146. § b) pont.)

A politikai reklámok elektronikus médiában (értsd ez alatt: rádiós és televíziós médiaszolgáltatások) való közzétételével, illetve a közzététel korlátozhatóságával kapcsolatosan mind a magyar Alkotmánybíróság (AB), mind a strasbourgi Emberi Jogok Európai Bírósága (Bíróság) több döntésében is foglalkozott. Jelen pont alatt kiindulópontként röviden ezeket vesszük számba.

## 2.1. A magyar Alkotmánybíróság értelmezése

Az AB politikai reklámok korlátozhatóságával kapcsolatos döntései a politikai pártok szólásszabadságával, a választás zavartalanságához és a választói akarat szabad kinyilvánításához fűződő alapvető joggal, valamint a sajtószabadság érvényesülésével összefüggő alkotmányos kérdések vizsgálatára irányultak. Ilyen módon az AB döntött a kampánycsend intézményének,<sup>4</sup> a politikai reklámok közszolgálati médiaszolgáltatásban való közzétételre korlátozás,<sup>5</sup> illetve az abszolút közzétételi tilalom<sup>6</sup> alkotmányosságával kapcsolatosan.

A politikai reklámok időbeli korlátozhatósága kapcsán megállapítást nyert, hogy a választás zavartalanságához fűződő érdek biztosítása alkotmányosan igazolhatja a politikai reklámok közzétételének relatív (időbeli) korlátozását, ugyanakkor a kampánycsend megszüntetése sem vezet alkotmányellenes helyzethez, amennyiben a törvényhozó a választások zavartalanságát más eszközökkel biztosítja.<sup>7</sup> A politikai reklámok abszolút tilalma azonban nem tekinthető alkotmányos megoldásnak, ez ugyanis a pártok szólásszabadságának gyakorlását szükségtelenül korlátozza, hiszen annak megvalósulása esetén a politikai szervezetek nem lennének képesek maradéktalanul betölteni a népakarat kialakításában betöltött alkotmányos küldetésüket.<sup>8</sup> A korlátozás egyetlen médiaszolgáltatói körre (nevezetesen: a közszolgálati médiaszolgáltatóra) való korlátozása szintén nem állta ki az alkotmányosság próbáját, tekintettel arra, hogy az a választópolgárokhoz legszélesebb körben eljutó médiatípus esetében tiltja meg – a választói akarat befolyásolásán túl – a tájékoztatást is megvalósító politikai reklámok közzétételét, főként olyan szabályozási környezetben, amikor egyébként a törvényhozó jelentős mértékben leépítette a kampánytevékenységek korlátait.<sup>9</sup>

## 2.2. Az Európa Tanács ajánlása és az Emberi Jogok Európai Bíróságának gyakorlata

---

<sup>4</sup> 39/2022. (IX. 25.) AB határozat és 1/2013. (I. 7.) AB határozat.

<sup>5</sup> 27/2008. (III. 12.) AB határozat és 44/2008. (IV. 17.) AB határozat.

<sup>6</sup> 1/2013. (I. 7.) AB határozat.

<sup>7</sup> 39/2022. (IX. 25.) AB határozat, indokolás, III. 4. pont.

<sup>8</sup> 44/2008. (IV. 17.) AB határozat, indokolás, III. 2. pont.

<sup>9</sup> 1/2013. (I. 7.) AB határozat, indokolás, IV. 1. 2. pont.

Az Európa Tanács egy 2007-es ajánlásában érintette részletesen a média választások alatti tevékenységére irányadó relevánsabb kérdéseket.<sup>10</sup> A fizetett politikai reklámok kapcsán az ajánlás olyan szabályozási keret kialakítását javasolta a részes államoknak, amely minden versengő párt számára egyenlő feltételek és egyenlő mértékű ellenszolgáltatás fejében biztosítja a lehetőséget a fizetett műsoridő „vásárlására”. Ezzel egyidejűleg tanácsolta, hogy egy adott politikai párt vagy jelölt által „vásárolható” politikai reklámok időtartamára nézve állapítsanak meg felső korlátot. A politikai reklámok tartalmát illetően az ajánlás kívánatosnak tartotta, hogy azokban a hír- és aktuális kérdésekről szóló műsorszámok rendszeres szereplői ne jelenjenek meg.<sup>11</sup> Az online politikai hirdetésekkel kapcsolatos szabályozás 2017-ben került újra előtérbe, amikor az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése állásfoglalást szavazott meg az online média kihívásairól és elszámoltathatóságáról,<sup>12</sup> az Európa Tanács pedig átfogó jelentést tett közzé az információs rendellenességekről.<sup>13</sup>

A politikai reklámokkal összefüggésben a Bíróság több ügyben is foglalkozott. Elsőként egy állatvédelemmel foglalkozó szervezet a húsipar részéről megjelenő különböző hirdetésekkel való szembenállását kifejező közleményt kívánt közzétenni, végső soron az emberek egészségére, a környezet- és állatvédelem fontosságára tekintettel a húsfogyasztás visszaszorítására kívánta ösztönözni a televíziónézőket.<sup>14</sup> Az üzenet közzétételét a svájci hatóságok megtagadták, tekintettel annak nyilvánvaló politikai jellegére. A bíróság számára nyilvánvaló volt, hogy a kérelmező szervezet nem minősült olyan gazdaságilag erős érdekcsoportnak, amely veszélyt jelentett volna a műsorszolgáltató függetlenségére vagy a különféle társadalmi erők (csoportok) egyenlő lehetőségeinek biztosítására, illetve a közvélemény formálásra nézve indokolatlan befolyást eredményezhetett volna. Ezzel ellentétben a szervezet szándéka mindössze arra irányult, hogy a reklámüzenet révén részt vegyen az állatvédelemmel és az állatok tenyésztésével kapcsolatos közéleti vitában,<sup>15</sup> így a közzététel megtiltása az Emberi Jogok Európai Egyezmény (Egyezmény) véleménynyilvánítás szabadságát garantáló 10. cikkébe ütközött.

---

<sup>10</sup> Ld. Recommendation CM/Rec(2007)15 of the Committee of Ministers to member states on measures concerning media coverage of election campaigns (amely az ugyanilyen címen, 1999-ben elfogadott ajánlás felülvizsgálata révén született meg).

<sup>11</sup> Uo., II. 4. pont.

<sup>12</sup> Parliamentary Assembly of the Council of Europe, Resolution 2143 (2017) Online media and journalism: challenges and accountability, 25 January 2017. <https://pace.coe.int/en/votes/36331>.

<sup>13</sup> Information Disorder: Toward an interdisciplinary framework for research and policy making. Council of Europe DGI (2017). <https://rm.coe.int/information-disorder-report-november-2017/1680764666?ct=t>.

<sup>14</sup> Vgt Verein gegen Tierfabriken v. Switzerland (No. 1) (application no. 24699/94. 2001. június 28-i ítélet).

<sup>15</sup> Uo., 75. bekezdés.

A norvég nyugdíjas párt ügyében,<sup>16</sup> amelyben nyíltan a támogatásukra kívánták felhívni a nyilvánosságot, a közzétett politikai reklámok miatt szankcionálta a médiahatóság – végül a norvég Legfelső Bíróság által helybenhagyott döntésében – a műsorszolgáltatót. A bíróság elsősorban azért nem látta megalapozottnak a döntést, mert noha a szabályozás indokaként szolgáló azon érv, miszerint az a gazdaságilag erősebb politikai erők előnyszerzését volt hivatott megelőzni, önmagában elfogadható, a konkrét esetben azonban éppen az érintett párt került hátrányos helyzetbe azon népszerűbb pártokhoz képest, amelyek egyébként is több média-megjelenéshez jutottak. Emellett a bíróság arra is rámutatott, hogy a vizsgált politikai reklám tartalmában sem hordozott olyan elemet, amely képes lett volna a közéleti, politikai viták minőségét csökkenteni,<sup>17</sup> így ez esetben is megállapította az Egyezmény sérelmét.

Az állatvédelemmel foglalkozó brit civil szervezet reklámja – a csimpánzokkal szemben tanúsított bánásmódot illusztrálva – a főemlősök tartása és mutogatása ellen kívánt kampányolni, egyúttal adomány nyújtása révén a közönség támogatását kérte, azonban a tagállami hatóságok a politikai reklámok közzétételének tilalmára tekintettel nem engedélyezték annak közzétételét. A bíróság ítéletében<sup>18</sup> rögzítette a közéleti kérdésekben való szabad és plurális viták, illetve egyúttal a demokratikus folyamatok fenntartásának fontosságát, amely egyik oldalról a közérdeklő kérdésekkel kapcsolatos információk közlésének szabadságát, míg másrészt a demokratikus vita kereteinek a gazdaságilag erős érdekcsoportoktól való megóvását jelenti.<sup>19</sup> A bíróság a szembenálló érveket ütköztetve arra a megállapításra jutott, hogy az üzenet korlátozásával nem sérült az Egyezmény 10. cikke.

A fentiekből jól látható, hogy mind az AB, mind pedig a Bíróság elé kerülő ügyekben a politikai hirdetések közzétételével összefüggésben elsődlegesen azok korlátozhatóságát illetően merültek fel alkotmányossági kérdések. A demokratikus közvélemény biztosítása ugyanakkor az online platformok megjelenésével újabb kihívások elé állította a jogalkotókat. A tanulmány a következő pont alatt ezeket a kérdéseket veszi számba.

### **3. A politikai hirdetések iránti szabályozási igény felerősödése**

#### **3. 1. Közvetlen előzmények: a 2016-os amerikai elnökválasztási kampány**

---

<sup>16</sup> TV Vest AS and Rogaland Pensjonistparti v. Norway (application no. 21132/05. 2008. december 11-i ítélet).

<sup>17</sup> Uo., 72–74. bekezdések.

<sup>18</sup> Animal Defenders International v. the United Kingdom (application no. 48876/08. 2013. április 22-i ítélet).

<sup>19</sup> Uo., 112. bekezdés.

A politikai reklámok fogalmát korábban a nyilvánosság jelentős része elsődlegesen a televíziókhöz, televíziós reklámokhoz kötötte. Az internet, illetve konkrétan a közösségi oldalak térhódításával és az információszerzésben egyre inkább megszilárdult és megkerülhetetlen pozíciójának köszönhetően a politikai kommunikáció is egyre erőteljesebben jelent meg e felületeken. Ez az állítás igazolható a megrendelt, ellenszolgáltatás fejében közzétett üzenetek esetében, még akkor is, ha jelenleg pontos, teljes mértékig megbízható adatokkal – a szabályozás hiányos voltára tekintettel – nem rendelkezünk.<sup>20</sup> Egyes szerzők kiemelik, hogy a digitális térben folytatott kampánytevékenység továbbra is csak egy a politikai szereplők által használt számos eszköz közül. A digitális technológia lehetővé teszi a pártok számára, hogy meglévő tevékenységüket hatékonyabban és tágabb keretek között végezzék, de a jelenlegi gyakorlat átalakítására való képessége nem determinált. A hagyományos választási kampány ebben az értelemben nem forradalmasodott, csak egy új dimenzióval bővült a személyes kampányolás, a szórólapozás és a telefonos tevékenység mellett.<sup>21</sup>

Az online platformok e csatornák a politikai célú kommunikáció számára is új területként jelentkeztek, ami alól a politikai hirdetések közzétételének lehetősége sem volt kivétel. A közösségi oldalakon megjelenő politikai reklámok demokratikus nyilvánosság befolyásolására gyakorolt káros hatásai elsődlegesen a 2016-os amerikai elnökválasztás kampányát követően került a közéleti viták fókuszába.<sup>22</sup> Önmagában a valótlan állítások terjesztése semmilyen újdonságot nem hordozott magában, azonban a 2016. évi Brexit-kampány,<sup>23</sup> majd még inkább az ugyanezen év novemberében lezajlott amerikai elnökválasztási kampány egy új jelenség minden korábbiaknál nagyobb méreteket öltő voltára tekintettel komoly kételyeket ébresztett (megjegyzendő, a téma kapcsán e körben szokás még említeni az olaszországi vagy a 2017-es francia elnökválasztást is).

Önmagában a valótlan állítások politikai kampány során való megjelenése egyáltalán nem tekinthető új keletű jelenségnek; ami miatt azonban mégis jelentős figyelemre tett szert a „fake news” (álhír) kifejezés, az valójában a terjesztés platformjának, nevezetesen a közösségi oldalaknak volt tulajdonítható. Ezen oldalak alapvető működési elveiből és strukturális felépítésből következően könnyedén lehetővé tették a korábban ismeretlen mennyiségű információ szinte felfoghatatlan

---

<sup>20</sup> Erika Franklin FOWLER – Michael M. FRANZ – Travis N. RIDOUT: *Political advertising in the United States. The challenge of online advertising*. New York, Routledge, 2022 (2nd edition), 63–75.

<sup>21</sup> Katharine DOMMETT – Luke TEMPLE: Digital Campaigning: The Rise of Facebook and Satellite Campaigns. *Parliamentary Affairs*, 71(1), 2018, 189–202.

<sup>22</sup> A végül Donald Trump győzelmével zárult amerikai elnökválasztás kampányába történt külföldi (elsődlegesen oroszországi) beavatkozásokat vizsgáló, több mint 400 oldal terjedelmű Mueller-jelentést 2019 márciusában hozta nyilvánosságra a Szövetségi Igazságügyi Minisztérium. Report On The Investigation Into Russian Interference In The 2016 Presidential Election. <https://www.justice.gov/archives/sco/file/1373816/download>

<sup>23</sup> <https://www.bbc.com/news/blogs-trending-48356351>.



sebességgű terjedésének elősegítését. A megoldásra váró kihívások legjelentősebb mozzanatát tehát nem is az egyes közlések jogsértő vagy jogszerű voltának meghatározása jelentette, hanem az a dinamika, amit a közösségi oldalak működése jelent az információ áramlásában.

Az igazi újdonságot az a körülmény jelentette, hogy miután jelentős erőforrás hiányában gyakorlatilag bárki képes lehet üzenetét akár célzottan, valódi személyazonosságának felfedése nélkül is tömegekhez eljuttatni. Megjegyzendő, a célzott hirdetéseket sokan kizárólag a közösségi oldalak működéséhez kötik, valójában azonban azok már a televíziós – elsősorban a kábeltelevíziós – médiaszolgáltatások tekintetében is bevett eszköznek számít(ott).<sup>24</sup> Tény, hogy a célzott reklámüzenetek alkalmazása a közösségi médiában zajló kampánytevékenység elvitathatatlan velejárója. Az is világos, hogy a gyakran előtérbe helyezett veszélyek és kockázatok mellett a demokratikus (döntéshozatali) mechanizmusokra nézve számos pozitív hozadékkal is bírnak. Ilyen lehet, hogy a választók számukra releváns üzenetekkel találkozhatnak, elérhetőek azok is, akiket más csatornákon keresztül nehéz vagy szinte lehetetlen, a politikusok számára hatékony, eredményes és esetenként költséghatékony is lehet. Mindez ugyanakkor a közvélemény javára válhat, mivel változatosabb politikai kampányokat eredményezhet, és a választók körében nagyobb ismertséget eredményezhet bizonyos kérdésekkel kapcsolatban.<sup>25</sup> Egyes szerzők a mikrotargetált politikai hirdetésekkel kapcsolatos átláthatóságot biztosító előírások mellett bizonyos szintű korlátozások alkalmazását is szükségszerűnek tartják.<sup>26</sup>

A fentiekben vázolt kérdésekből következően a felelősségre vonás is számos akadályba ütközött, és előtérbe került az a kérdés, hogy a pusztán passzív, automatikus és a felhasználók által közzétett tartalmakkal kapcsolatosan semmiféle szerkesztési tevékenységet nem végző platformokkal szemben milyen kötelezettségek fogalmazhatók meg a demokratikus nyilvánosság védelme érdekében.

### 3. 2. Megoldási javaslat: az átláthatóság kezdeti törekvései

Az említett események ráirányították a figyelmet arra a körülményre, hogy a fizetett politikai hirdetések a kiterjedt és összehangolt dezinformációs kampányok egyik

---

<sup>24</sup> Erika Franklin FOWLER – Michael M. FRANZ – Travis N. RIDOUT: *Political advertising in the United States. Buying and targeting political advertising*. New York, Routledge, 2022 (2nd edition), 93–114.

<sup>25</sup> Frederik J. Zuiderveen BORGESIUŠ et al.: Online Political Microtargeting: Promises and Threats for Democracy. *Utrecht Law Review*, 14(1) (2018), 82–96.; A mikrotargetálás uniós szintű szabályozása kapcsán lásd még: Tom DOBBER – Ronan Ó FATHAIGH – Frederik Zuiderveen BORGESIUŠ The Regulation of Online Political Micro-Targeting in Europe. *Internet Policy Review*, 8(4), 2019.

<sup>26</sup> Merrill WEBER: Reform for Online Political Advertising: Add ont o the Honest Ads Act. *Federal Communications Law Journal*, 74(1), 2021, 81–110.

hatékony eszköze. Az átláthatóság hiánya, az egyes üzenetek mögött rejlő „megrendelő” személyének ismeretét nélkülöző közzététel könnyedén lehetővé tette a felelősségre vonás elkerülését. A politikai reklámok átláthatósága, illetve az elszámoltathatóság követelménye alapvetően három célt kíván szolgálni: egyfelől, a dezinformációs tevékenységek és a külföldi befolyás megelőzését, másfelől megkönnyíteni az közbeszédben az ellentétes vélemények megjelenését, végül pedig legalább akkora átláthatóságot teremteni az online politikai beszédben, mint amekkora a televíziós és rádiós fizetett politikai hirdetések esetében hosszú idő alatt kialakult.<sup>27</sup>

A felmerülő probléma kezelésére a 2010-es évek második felétől komoly erőfeszítések mutatkoztak, amelyek a transzparencia jegyében igyekeztek megoldást találni a hiteles tájékoztatás biztosítása érdekében.<sup>28</sup> Kezdetben az Európai Unió magas szintű munkacsoportjának 2018 márciusában nyilvánosságra hozott, a félretájékoztatásokról szóló jelentésében,<sup>29</sup> illetve a jelentés főbb megállapításait, javaslatait összefoglaló Európai bizottsági közlemény<sup>30</sup> deklarálta a politikai hirdetések átláthatóságának igényét.

Az Európai Bizottság 2018. szeptember 12-én fogadta el ajánlását a 2019 tavaszán esedékes európai parlamenti választásokkal kapcsolatosan felmerülő, a választási kampányhoz, illetve a választás lebonyolításához – elsődlegesen természetesen az online térhez – kapcsolódó biztonsági kérdésekkel összefüggésben.<sup>31</sup> A választópolgárok tájékozottságát elősegítendő, illetve a közéleti viták szabadságát garantálni kívánó lépések körében a bizottsági ajánlás túlnyomórészt az európai parlamenti választásokat megelőző, a választási kampány során közzétett politikai hirdetések átláthatósága kapcsán fogalmazott meg követelményeket.<sup>32</sup> Noha e dokumentumokban megfogalmazott elvárások

---

<sup>27</sup> Abby K. WOOD: Facilitating Accountability for Online Political Advertisements. *Ohio State Technology Law Journal*, 16(2), 2020, 520–557.

<sup>28</sup> Megjegyzendő, a politikai reklámok megrendelőinek feltüntetetésének megkövetelése az egyes üzenetekhez köthetően a „hagyományos” televíziós és rádiós médiaszolgáltatásokat illetően hosszú időre visszanyúló múlttal rendelkezik.

<sup>29</sup> A multi-dimensional approach to disinformation. Report of the independent High level Group on fake news and online disinformation. Directorate-General for Communication Networks, Content and Technology, European Commission, 2018.

<sup>30</sup> Európai megközelítés az online félretájékoztatás kezelésére. A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának. COM(2018) 236

<sup>31</sup> Az Európai Bizottság 2018. szeptember 12-i ajánlása az európai parlamenti választásokkal összefüggésben a választási együttműködési hálózatokról, az online átláthatóságról, a kiberbiztonsági eseményekkel szembeni védelemről és a félretájékoztatási kampányok elleni küzdelemről (C(2018) 5949).

<sup>32</sup> „A tagállamok – az alkalmazandó szabályokkal összhangban – ösztönözzék és segítsék elő a fizetett online politikai hirdetések és üzenetek átláthatóságát. A tagállamok mozdítsák elő a fizetett online politikai hirdetések és üzenetek mögött álló politikai pártra, politikai kampányra vagy politikai támogató csoportra vonatkozó információk uniós polgárok számára történő aktív közzétételét” [(7) bekezdés].

valamelyest segítettek javítani a 2019-es európai parlamenti választások biztonságos (külső beavatkozástól mentes) lefolytatását, a kötelező erővel bíró szabályozás hiányában nem valósult meg maradéktalanul a nyilvánosság átlátható és megbízható, hiteles információkkal való ellátását biztosító digitális környezet.<sup>33</sup>

Megjegyzendő, az uniós szabályozáshoz hasonló elemek, nevezetesen az átláthatóságot és a nyilvánosság tájékoztatását szolgáló közzétételi kötelezettségek és hirdetőtárak életre hívása és üzemeltetése az Egyesült Államok több tagállamában is fellelhetők.<sup>34</sup> Maryland állam által elfogadott előírások a politikai hirdetéseknek otthont adó online platformokra vonatkozó követelményeiről azonban számos megválaszolatlan kérdést vetett fel e törvények alkotmányosságával, valamint azzal kapcsolatban, hogy a kampányfinanszírozási szabályozások hagyományosan hivatkozott indokai kiterjednek-e a harmadik fél platformjaira vonatkozó nyilvántartási követelmények igazolására.<sup>35</sup>

### 3. 3. A platformok önszabályozása

Az előző pontokban említett kihívásokra válaszul a platformok sem maradtak némák, és a saját „szabályozási” lehetőségeikhez mérten igyekeztek megoldást találni a szóban forgó kérdésekre. A Facebook (azóta: Meta) már 2018 tavaszán bejelentette, hogy új szabályokat vezet be a politikai reklámok közzétételével kapcsolatban. E szabályozás főbb elemei egyáltalán nem voltak meglepőek vagy ismeretlenek: elsődlegesen az átláthatóságot voltak hivatottak biztosítani. Így az egyes politikai hirdetésekkel egyidejűleg annak a személynek (szervezetnek) a feltüntetése vált szükségessé, aki az adott üzenet közzétételéért ellenszolgáltatást nyújtotta; emellett pedig egy nyilvános és kereshető adatbázist is létrehozta a platformon, amelyben valamennyi politikai reklám, a hozzá kapcsolódó releváns információkkal együtt megtalálható.<sup>36</sup>

A „Hirdetéstár” névre hallgató felület a társadalmi kérdésekről, választásokról vagy politikáról szóló hirdetések közötti keresést, szűrést és igény esetén letöltést teszi lehetővé, emellett az egyes hirdetőknél a konkrét politikai reklámok közzétételére fordított költségei is hozzáférhetők.<sup>37</sup> E funkció nem csak a választók,

<sup>33</sup> Niamh KIRK – Lauren TEELING: A review of political advertising online during the 2019 European Elections and establishing future regulatory requirements in Ireland. *Irish Political Studies*, 37(1), 2022, 85–102.

<sup>34</sup> Victoria Smith EKSTRAND – Ashley FOX: Regulating the political wild west: state efforts to disclose sources of online political advertising. *Journal of Legislation*, 47(1), (2021), 81–111.

<sup>35</sup> Wash. Post v. McManus, 944 F.3d 506 (4th Cir. 2019). A döntés elemzésével kapcsolatban lásd: G. Michael PARSONS: Platforms, political advertising, and attentional choice. *Drexel Law Review*, 12(4), 2020, 765–800.

<sup>36</sup> What Facebook’s New Political Ad System Misses. <https://www.propublica.org/article/what-facebooks-new-political-ad-system-misses>

<sup>37</sup> <https://www.facebook.com/ads/library/report/>

de akár a tudományos-szakmai közönség, vagy egyenesen a politikai riválisok számára sem. Nevezetesen lehetővé vált a közösségi médiában kampánytevékenységet folytató politikai erők konkrét üzeneteinek, a kampányra fordított összegnek és a megcélzott és elért közönség összetételeinek elvi szinten pontos megismerése is lehetővé válik.<sup>38</sup> A hirdetéstar többek között az újságírói szakma számára is információforrásként szolgál, ami az átláthatóság és elszámoltathatóság mellett kockázatokat is rejt magában: ennek egyik oka, hogy a Facebook által megosztott adatok a kutatások szerint hiányosak és pontatlanok, így potenciálisan félrevezethetik az újságírókat. Másodsorban pedig ez az új lehetőség elterelheti a figyelmet olyan kérdésekről, amelyekről a platform nem számol be hasonló részletességgel (e körben említhetők például a célzott reklámozási gyakorlat).<sup>39</sup> Megjegyzendő, a 2022-ben elfogadott digitális szolgáltatásokról szóló uniós rendeletnek,<sup>40</sup> illetve a 2021 novemberében benyújtott bizottsági rendelettervezetnek is e két előírás számát a szabályozási koncepció sarokpontjának (ez utóbbiról lásd a 4. pont alatt írtakat).

(A Facebook önszabályozási kezdeményezései körében érdemes említést tenni a felhasználók platformon folyó kommunikációjának „felülvizsgálatára” életre hívott testület, az Oversight Board tevékenységéről is.<sup>41</sup> A testülethez az igen jelentős véleménybefolyásoló erővel bíró kérdésekben nem lehet fordulni, így például a politikai reklámok közzétételével kapcsolatos problémák esetén sem, e kérdések rendezése teljes egészében a Facebook kezében marad. Egyes szerzők ezzel kapcsolatosan kiemelik: ha a Facebook hisz a világos, demokratikus elveknek megfelelő eljárásrend, intézményrendszer és internetszabályozás fontosságában, akkor érdemes megfontolni a testület hatáskörének kiterjesztését, illetve kifejezetten e kérdések felügyeletére (akár párhuzamosan) is létrehozni a megfelelő fórumot.<sup>42</sup>)

Más közösségi platformok a politikai hírtésekkel kapcsolatosan a legradikálisabb lépéseket sem vetették el: a Twitter (jelenlegi nevén: X) 2019 végén bejelentette, hogy a jövőben megtiltja a platformján a politikai hírtések közzétételét. A felmerült elképzelést sok kritika érte, elsődlegesen nyilvánvalóan a véleményszabadság legféltebb magját jelentő politikai célú kommunikációs

---

<sup>38</sup> Kate DOMMETT: The 2024 Election Will Be Fought on the Ground, Not By AI. *Political Insight*, 14(4) 2014, 4–6.

<sup>39</sup> Paddy LEERSSEN – Tom DOBBER – Natali HELBERGER – Claes DE VREESE: News from the ad archive: how journalists use the Facebook Ad Library to hold online advertising accountable. *Information, Communication and Society*, 16(7), 2023, 1381–1400.

<sup>40</sup> Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2022/2065 rendelete (2022. október 19.) a digitális szolgáltatások egységes piacáról és a 2000/31/EK irányelv módosításáról (digitális szolgáltatásokról szóló rendelet), különösen a 26. és 39. cikkek.

<sup>41</sup> <https://www.oversightboard.com/>

<sup>42</sup> Robert YABLON: Political Advertising, Digital Platforms, and the Democratic Deficiencies of Self-Regulation. *Minnesota Law Review Headnotes*, 104. (2020), 1. 37–38.

aránytalan korlátozását látva a döntésben.<sup>43</sup> A tilalom okozta másik felvetődött releváns kérdés a politikai hirdetés fogalmának meghatározását illetően alakult ki, nevezetesen, hogy miként lehet elhatárolni egymástól a tisztán politikai hirdetéseket a társadalom széles körét érintő és jellemzően élénk közéleti vitákat kiváltó kérdésekkel foglalkozó üzenetekről.<sup>44</sup> Ha nem is ennyire „radikális”, de szintén a közbeszédre jelentős hatással bíró lépésre a Facebook is elszánta magát a 2020-as elnökválasztást megelőző esztendőben: a jelenleg legnagyobb felhasználói bázissal bíró platform a kampány során a célzott politikai hirdetések küldés lehetőségének kizárását helyezte kilátásba,<sup>45</sup> később pedig bejelentette, hogy a politikai szereplők üzeneteit nem fogja alávetni tényellenőrző szervezetek általi vizsgálatoknak.<sup>46</sup>

Szintén e körben kell említeni a jelentősebb közösségi platformok társszabályozás keretébe tartozó, az Európai Bizottság közreműködésével a dezinformáció terjedését visszaszorítani kívánó gyakorlati kódexben, majd a 2022 nyarán létrehozott és azóta is működtetett megerősített gyakorlati kódexben<sup>47</sup> foglalt egyes kötelezettségvállalásokat és intézkedéseket. A 44 kötelezettségvállalás keretében összesen 128 intézkedést rögzítő megerősített gyakorlati kódex külön pontban (III. pont) tesz említést a politikai hirdetésekkel kapcsolatos elvárásokról. A kódexben az aláírók – többek között – elkötelezték magukat a politikai reklám fogalmának közös meghatározására és közzétehető üzenetek körére, a politikai reklámok közzétételére vonatkozó közösségi alapelveik nyilvános közzétételére, az ilyen üzenetek (értve ez alatt a fizetett, harmadik személy által megrendelt jellegének egyértelmű és jól látható jelölésére, a reklám közzétételéért ellenszolgáltatást nyújtó személy (szervezet) megnevezésére, illetve egy bárki által hozzáférhető adatbázis (hirdetéstár) üzemeltetésére. A megerősített gyakorlati kódexben az aláírók vállalták, hogy félévente jelentést nyújtanak be a kötelezettségvállalások teljesüléséről. Az aláírás óta összesen kétféle alkalommal, 2023 januárjában és júniusában nyújtottak be információt a közösségi platformok üzemeltetői a Bizottság számára.<sup>48</sup>

#### 4. Az Európai Unió rendelettervezete

---

<sup>43</sup> Twitter's ban on political advertisements hurts our democracy.

<https://www.brookings.edu/articles/twitters-ban-on-political-advertisements-hurts-our-democracy/>

<sup>44</sup> What Ads Are Political? Twitter Struggles With a Definition.

<https://www.nytimes.com/2019/11/15/technology/twitter-political-ad-policy.html>

<sup>45</sup> Facebook considering limits on targeted campaign ads.

<https://subscriber.politicopro.com/article/2019/11/facebook-considering-limits-on-targeted-campaign-ads-3973828>

<sup>46</sup> Facebook's Zuckerberg grilled over ad fact-checking policy.

<https://www.bbc.com/news/technology-50152062>

<sup>47</sup> A dezinformáció visszaszorítását célzó megerősített gyakorlati kódex (2022), <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/2022-strengthened-code-practice-disinformation>

<sup>48</sup> <https://disinfocode.eu/reports-archive/?years=2023>

Az Európai Bizottság 2020 decemberében publikált, az Európai Demokráciára vonatkozó cselekvési tervről szóló közleményében<sup>49</sup> – felismerve az online platformok, közösségi oldalak különösen a választási folyamatokra jelentett veszélyeket – kifejezte azon határozott szándékát, hogy a 2024-es európai parlamenti választásokra átfogó szabályozást kíván elfogadni a politikai hírdetések felismerhetőségének és átláthatóságának biztosítására. Az elhatározás egyik első elemeként 2021 novemberben a Bizottság közzétette a politikai reklámok átláthatóságának és targetálásának szabályairól szóló rendelettervezetét.<sup>50</sup> Megjegyzést érdemel, hogy a jogi szabályozás iránti igényt már a tervezet benyújtását megelőzően is többen megfogalmazták, különös tekintettel a közösségi oldalak hirdetéstáraiban elérhető információkra alapozott kutatási eredményeikre.<sup>51</sup>

A tervezet előterjesztésének egyik indoka az uniós tagállamok szabályozása terén tapasztalható egységesség jelentős hiánya. Ez tetten érhető például az egyes tartalmak politikai jellegének meghatározása körében, a közzététel egyes formái (szerkesztett tartalmaktól való elválasztás) és tartalmi (megrendelő, finanszírozó egyértelmű megnevezése) követelményeiben egyaránt. Egy másik körülmény, ami a közös uniós szabályozás megeremtését szorgalmazta, vitathatatlanul a közösségi platformok választási kampányokban való egyre meghatározóbb szerepéhez köthető.

A tervezet elsősorban átláthatósági követelményeket fogalmaz meg a politikaireklám-szolgáltatásokra vonatkozóan. Ilyen előírás az azonosíthatóság,<sup>52</sup> a hirdetőkre és a hirdetésekre vonatkozó meghatározott adatok megőrzése és továbbítása,<sup>53</sup> és az esetlegesen jogsértő politikai reklámok jelzése.<sup>54</sup> A rendelettervezet másik hangsúlyos része a politikai reklámtevékenység targetálásával és felerősítésével foglalkozik, előírva, hogy a politikai hirdetőknél és a politikaireklám-szolgáltatóknál meg kell felelniük bizonyos adatvédelemmel kapcsolatos feltételeknek, amikor célzási vagy felerősítési technikákat – például mikrotargetálást vagy mesterséges felerősítést – alkalmaznak a politikai hirdetésekhez.<sup>55</sup>

---

<sup>49</sup> A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának az Európai Demokráciára vonatkozó cselekvési tervről COM(2020) 790 final.

<sup>50</sup> Az Európai Parlament és a Tanács rendelettervezete a politikai reklám átláthatóságáról és targetálásáról COM(2021) 731 final.

<sup>51</sup> Katharine DOMMETT – Mehmet Emin BAKIR: A Transparent Digital Election Campaign? The Insights and Significance of Political Advertising Archives for Debates on Electoral Regulation. *Parliamentary Affairs*, 73(1), 2020, 208–224.

<sup>52</sup> A politikai reklám átláthatóságáról és targetálásáról szóló rendelettervezet, 5. cikk.

<sup>53</sup> Uo., 6., 10., 11. cikkek.

<sup>54</sup> Uo., 9. cikk.

<sup>55</sup> Uo., 12–13. cikkek.

Fontos alapvetés, hogy a tervezet nem érinti az egyes tagállamok szabályozásában a politikai reklámok érdemi tartalmi kérdéseit (csupán annak kereteit rögzíti, miszerint az valamely politikai szereplő javára vagy nevében közzétett, a választói magatartást vagy választások eredményét befolyásoló üzenet), illetve azok közzétételére vonatkozó előírásokat – noha néhány keretjellegű szabályt mégis olvashatunk a szabályok értelmezésére (is) szolgáló preambulumbekendések között. A tervezet másik, a platformokon közzétett tartalmakért viselt felelősség kérdését érintő alapelv az általános nyomkövetési kötelezettség előírásának tilalma;<sup>56</sup> a közösségi oldalaknak „csupán” megfelelő bejelentési felületet és mechanizmust kell biztosítaniuk a felhasználók számára, hogy értesítéseket nyújthassanak be a rendelet szabályainak eleget nem tevő politikai reklámokkal, illetve azok megrendelőivel szemben.<sup>57</sup>

A rendelettervezetet olvasva, látható, hogy a koncepció szerint a politikai reklámok feletti tagállami ellenőrzés mindössze az uniós politikai reklámozásra vonatkozó szabályozás végrehajtására, valamint az átláthatóság mellett alkalmazandó normák kialakítására korlátozódik.<sup>58</sup> A rendelet fogalomrendszerét széles körben kritizálják. Joan Barata szerint a politikai reklámok javaslatban szereplő meghatározása főként abból a szempontból problematikus, hogy a politikai diskurzusok terjesztését vagy a „politikai beszédet” korlátozza, így például kényszeríthetik a platformokat, hogy rendkívül érzékeny és bonyolult döntéseket hozzanak a potenciálisan jelentős számú különböző nyelven közzétett, valamint az adott nemzeti, regionális és helyi kontextushoz kapcsolódó üzenetekkel kapcsolatban.<sup>59</sup> Más szerző is a definícióban lát problémát: Daniel Holznagel szerint is szükséges a fogalommeghatározás szűkítése, azonban szerinte az együtt járhat a szabályozás egyik fő céljának meghiúsulásával, hiszen így bizonyos online térben terjedő üzenetekre nem vonatkozna a rendelet.<sup>60</sup> A rendelet előírja a hirdetőik számára, hogy nyilatkozzanak arról, hirdetésük politikai jellegű-e, és hogy részletes tájékoztatást adjanak személyazonosságukról és a hirdetés finanszírozásáról. A politikai reklám fogalma nemcsak a politikusok és a kampányok üzeneteire vonatkozik, hanem bármely olyan szereplő által közzétett hirdetésre is, amely befolyásolhatja a választásokat vagy a választói magatartást, így a fogalom rendkívül

---

<sup>56</sup> Uo., (37) preambulumbekendés.

<sup>57</sup> Uo., 9. cikk.

<sup>58</sup> Max Zeno VAN DRUNEN – Natalie HELBERGER – Ronan Ó FATHAIGH: The beginning of EU political advertising law: unifying democratic visions through the internal market. *International Journal of Law and Information Technology*, 30(2), 2022, 181–199.

<sup>59</sup> Joan BARATA: Regulation of Online Political Advertising in Europe and Potential Threats to Freedom of Expression. <https://blogs.lse.ac.uk/mediase/2023/03/09/regulation-of-online-political-advertising-in-europe-and-potential-threats-to-freedom-of-expression/>.

<sup>60</sup> Daniel HOLZNAGEL: Political Advertising and Disinformation. <https://verfassungsblog.de/political-advertising-and-disinformation>.

tágon értelmezhető. A nyilvános vitákban részt vevő civil szervezeteket és magánszemélyeket negatívan érintheti, mivel üzeneteiket politikai hirdetésként kell megjelölniük, kiterjedt átláthatósági kötelezettségeknek kell megfelelniük, és sokkal nehezebben találhatják meg a célközönségüket. Ez a szabályozás, bár célja a demokratikus folyamat megerősítése a politikai reklámok tisztességességének és átláthatóságának biztosításával, potenciálisan túlszabályozáshoz vezethet, és sértheti a szólásszabadságot.<sup>61</sup>

A rendelet első komoly erőpróbája a tervezet szerint a 2024-es Európai Parlamenti képviselők választása lesz.

## 5. Összegzés

Jelen tanulmány a közösségi oldalakon megjelenő politikai hirdetések közzétételével kapcsolatosan felmerülő egyes releváns kérdéseket vizsgálta, külön fókuszálva a platformok által bevezetett önszabályozási kezdeményezésekre, illetve az Európai Unió rendelettervezetében megfogalmazott előírásokra. Az egységes uniós szabályozás segíthet elérni a kívánt célt, ugyanakkor nem szabad figyelmen kívül hagyni az európai tagállamok sajátos társadalmi és politikai kultúráját, illetve környezetét, ami önmagában akadályokat állíthat a választási kampányok terén bevezetni tervezett uniformizált követelmények elé. Jól látható az is, hogy a demokratikus nyilvánosság megteremtését elsődlegesen az átláthatósági követelmények megteremtésében látják. Jelen tanulmány szerzőjének egyéni véleménye szerint az átláthatóság önmagában nem alkalmas eszköz a felmerült aggályok kezelésére, ahhoz a felhasználóknak megfelelő szintű, tudatos közösségi média-használati és kritikai ismeretekkel is rendelkezniük kell.

Az online politikai reklámozás szabályozásának kihívásai kapcsán nem szabad elfelejteni, hogy a szabályozási erőfeszítéseket mind a rohamos sebességgel zajló digitális technológiai folyamatok (változások), mind pedig a politikai tényezők is igen jelentősen meghatározzák.<sup>62</sup> A terítéken lévő kihívás nem volt teljesen ismeretlen, a magas szintű munkacsoport pedig már 2018-ban megfogalmazta – többek között – a politikai reklámok közzétételével kapcsolatosan javasolt szabályozási javaslatokat. Jelen tanulmány kéziratának lezárásakor az uniós rendelettervezet elfogadására még nem került sor, ugyanakkor az bizonyos, hogy annak alkalmazására legkorábban a 2024. évi Európai Parlamenti képviselők választását megelőző kampányidőszakban kerülhet sor. A majdani rendelet alkalmazásának hatékonysága nem látható előre,

---

<sup>61</sup> Max van DRUNEN et alii: The EU is Going Too Far with Political Advertising! <https://dsa-observatory.eu/2023/03/16/the-eu-is-going-too-far-with-political-advertising/>.

<sup>62</sup> Katharine DOMMETT – Junyan ZHU: The barriers to regulating the online world: Insights from UK debates on online political advertising. *Policy and Internet*, 14, 2022, 772–787.



mindenesetre az bizonyosan megállapítható, hogy a digitális környezetben felmerülő, a demokratikus államok működését alapjaiban befolyásoló veszélyre igen hosszú idő alatt született csak válasz.

### Felhasznált irodalmak

- WOOD: Facilitating Accountability for Online Political Advertisements. *Ohio State Technology Law Journal*, 16(2), 2020, 520–557.
- Cass R. SUNSTEIN: *Republic.com 2.0*. Budapest, CompLex, 2013. 18.
- HOLZNAGEL: Political Advertising and Disinformation.
- FOWLER –M. FRANZ – RIDOUT: *Political advertising in the United States. The challenge of online advertising*. New York, Routledge, 2022 (2nd edition), 63–75.
- BORGESIUŠ et al.: Online Political Microtargeting: Promises and Threats for Democracy. *Utrecht Law Review*, 14(1) (2018), 82–96.
- BALKIN: Szólásszabadság az algoritmosos társadalomban. A big data, a magánszabályozás és a véleménynyilvánítás szabályozásának új iskolája. *In Medias Res*, 2018/2. 231.
- BARATA: Regulation of Online Political Advertising in Europe and Potential Threats to Freedom of Expression.
- DOMMETT: The 2024 Election Will Be Fought on the Ground, Not By AI. *Political Insight*, 14(4) 2014, 4–6.
- DOMMETT – ZHU: The barriers to regulating the online world: Insights from UK debates on online political advertising. *Policy and Internet*, 14, 2022, 772–787.
- DOMMETT – TEMPLE: Digital Campaigning: The Rise of Facebook and Satellite Campaigns. *Parliamentary Affairs*, 71(1), 2018, 189–202.
- DOMMETT – BAKIR: A Transparent Digital Election Campaign? The Insights and Significance of Political Advertising Archives for Debates on Electoral Regulation. *Parliamentary Affairs*, 73(1), 2020, 208–224.
- DRUNEN et alii: The EU is Going Too Far with Political Advertising!
- VAN DRUNEN – Natalie HELBERGER – Ronan Ó FATHAIGH: The beginning of EU political advertising law: unifying democratic visions through the internal market. *International Journal of Law and Information Technology*, 30(2), 2022, 181–199.

WEBER: Reform for Online Political Advertising: Add on to the Honest Ads Act. *Federal Communications Law Journal*, 74(1), 2021, 81–110.

KIRK –TEELING: A review of political advertising online during the 2019 European Elections and establishing future regulatory requirements in Ireland. *Irish Political Studies*, 37(1), 2022, 85–102.

LEERSSEN –DOBBER –HELBERGER – VREESE: News from the ad archive: how journalists use the Facebook Ad Library to hold online advertising accountable. *Information, Communication and Society*, 16(7), 2023, 1381–1400.

YABLON: Political Advertising, Digital Platforms, and the Democratic Deficiencies of Self-Regulation. *Minnesota Law Review Headnotes*, 104. (2020), 1. 37–38.

EKSTRAND – Ashley FOX: Regulating the political wild west: state efforts to disclose sources of online political advertising. *Journal of Legislation*, 47(1), (2021), 81–111.

VÁRACZKI NIKOLETT\*

### *Betegjogok érvényesülése a mentőgyakorlatban*

**Absztrakt:** A betegjogok érvényre jutása fontos része az egészségügyi ellátásnak. E tekintetben kiemelten fontos a betegek önrendelkezési joga. Az önrendelkezési jog gyakorlása bizonyos kórképek esetén gyakran még kórházi körülmények között is nehézkes, nem beszélve az egészségügy olyan határterületéről, mint a pre-hospitális ellátás. Kutatásomban azt vizsgálom, hogyan, minként tud érvényesülni a betegek önrendelkezési joga olyan nehéz szituációkban, mint a sürgősségi ellátás. Tudnak-e maradéktalanul érvényesülni? Megfelelő-e a jogi szabályozás? Lehet-e őket korlátozni?

**Kulcsszavak:** betegjogok, önrendelkezési jog, sürgősségi ellátás, cselekvőképesség

**Abstract:** Patient rights are an important part of healthcare. In this respect, patients' right to self-determination is of particular importance. Exercising the right to self-determination is often difficult even in hospital settings for certain conditions, let alone in frontier areas of healthcare such as pre-hospital care. In my research, I explore how patients' right to self-determination can be exercised in difficult situations such as emergency care. Can they be fully asserted? Is the legislation adequate? Can they be restricted?

**Keywords:** patient rights, self-determination, emergency care, capacity

**DOI:** <https://doi.org/10.46942/SIDM.2023.2.267-284>

## 1. Bevezetés

Ha feltesszük a kérdést, hogy szükség van-e betegjogokra, a válasz egyértelműen igen, ha azok nem beteg jogok. A betegjogra igen is szükség van, mert mikor a beteg az egészségügyi intézménnyel, szolgáltatóval bármilyen kapcsolatba kerül, akaratlanul is kiszolgáltatott helyzet jön létre. Az egyetlen, amibe ilyenkor „kapaszkodni tud”, az az, hogy bármilyen kiszolgáltatott is a helyzete, alapvető jogaitól, betegjogaitól nem foszthatják meg őt, azok minden körülmények között érvényre jutnak. A betegjogok körülhatárolják azt is, hogy a beteg mit várhat el az egészségügyi személyzettől és mi az, ami nem elvárható tőlük. Dolgozatomban azt vizsgálja, hogyan, milyen módon érvényesül a betegek önrendelkezési joga a sürgősségi és speciálisan a mentőellátás során. Igaz lehet-e az a feltevés, hogy

---

\* Dr. Váracski Nikolett, PhD hallgató, 3. évfolyam, Pécsi Tudományegyetem, Alkotmányjogi Tanszék.  
Témavezető: Dr. Zeller Judit

bizonyos kórképek esetén a mentőszolgálat a betegek önrendelkezési jogát súlyosan korlátozva „rabolja el” a betegeit tucatszámra?

## 2. A betegjogok kialakulása

Ha a betegjogok kialakulását kutatjuk, egészen a Hippokratészi esküig célszerű visszatekinteni. Az eskü szövegében megjelenik a beteg javára történő cselekvés és az orvosi titoktartás kötelezettsége is. Ebben az időben – és még sokáig –, az orvos-beteg viszonyt az alá-fölé rendeltség, a paternalista attitűd jellemezte. A paternalista attitűd a tradicionális orvosi etika legfontosabb elvén, a hippokratészi esküből levezetett „primum non nocere” elvén alapult. A parancs szerint az orvos kötelessége ereje és belátása szerint a betegek hasznára kamatoztatnia tudását, továbbá tilos a pácienseknek kárt okoznia.<sup>1</sup> A középkorban nem maradtak fenn írásos emlékek a betegjogokat illetően, így nagyot kell ugranunk az időben egészen 1947-ig. 1947-ben, a nürnbergi perben vált először nyilvánvalóvá az eskü elégtelensége: ekkor kezdődött a nürnbergi orvosper, melyben elmarasztalták azokat az orvosokat, akik a II. világháború alatt fogvatartott embereken kísérleteztek. A per hatására rögzítették az ún. Nürnbergi Kódexben az emberen végzett kísérletek szabályait. A Kódex többek között kimondja, hogy az kísérleti alanyokat teljeskörűen tájékoztatni kell a tervezett kísérletről és ehhez önkéntes hozzájárulásukat kell adniuk; a kísérletnek a társadalom számára hasznosnak kell lennie; nem okozhat fizikai vagy mentális fájdalmat és ártalmat; az alany bármikor kérheti a rajta végzett kísérletek beszüntetését. A Nürnbergi Kódex alapjaiban változtatta meg a humán alanyokon végzett orvosi kísérletek megközelítését.<sup>2</sup>

A 20. század második felében indult el az emberi jogok nemzetközi szintű deklarálása, 1948-tól folyamatosan kerültek elfogadásra az emberi jogi szerződések: az emberi jogok a nemzetközi jog elismert és védett területe lett. (pl. 1948- Emberi Jogok Egyetemes Deklarációja)

1957-ben tárgyalta egy amerikai bíróság a Salgo esetet.<sup>3</sup> Az eset szerint gerincműtétet hajtottak végre egy betegen, teljesen szabályszerűen, aki mindezek ellenére később teljesen lebénult. A bíróság az orvost elmarasztalta, de nem azért, mert váratlan komplikáció lépett fel, hanem kimondta, hogy az orvos elmulasztotta tájékoztatni betegét a beavatkozás veszélyeiről, előnyeiről és lehetséges szövődményeiről, ezért a beteg nem rendelkezett a megalapozott döntéshez

---

<sup>1</sup> Dr. SZEGHÓ Á.: *Egészségügyi jog tematika*.  
[https://www.ijsz.hu/UserFiles/2\\_\\_egeszsegugyi\\_jog\\_tematika\\_i\\_dr\\_szegho\\_agnes.pdf](https://www.ijsz.hu/UserFiles/2__egeszsegugyi_jog_tematika_i_dr_szegho_agnes.pdf) (letöltés dátuma: 2023.02.01.)

<sup>2</sup> József Attila Könyvtár: *Ezen a napon történt*. <https://www.jakd.hu/index.php?p=evfordulo&id=2028> (letöltés dátuma: 2023.02.01.)

<sup>3</sup> Salgo v. Leland Stanford Jr. University Board of Trustees, 154 Cal. App.2d 560, 317 P.2d 170 (1957). In MAZUR, D. J.: Influence of the law on risk and informed consent. *British Medical Journal*, 2003, 5.

szükséges kellő információval. A tájékozott beleegyezés a beteg által adott önkéntes, szabad és informált felhatalmazás az orvos által tervezett beavatkozás elvégzésére, tehát az orvos bevonja a beteget a döntéshozatali folyamatba, végső soron pedig a beteg maga dönt.

Az Amerikai Kórházzszövetség 1973-ban fogalmazta meg „A betegek jogai” címmel az USA-ban hatályos betegjogi kartát, majd ezt számos nyugat-európai ország is követte. A WHO lisszaboni deklarációja<sup>4</sup> a betegjogok megfogalmazását tette közzé 1981-ben. Ez a dokumentum 11 alapvető betegjogot fogalmaz meg. WHO lisszaboni deklarációját követően a betegjogokat illetően az európai eseményeket, leginkább az amszterdami deklaráció kibocsátása gyorsította meg. A WHO a Holland Egészségügyi Minisztériummal egyetértésben jogi szakértőket hívott meg 1994-ben Amszterdamba, a cél az volt, hogy egy olyan dokumentumot alkossanak, amely a betegjogok általános alapelveit tartalmazza és ennek eredményeképpen megszületett a betegjogok európai chartája,<sup>5</sup> amely modellként szolgált az egyes országok betegjogi törvényeinek megszerkesztéséhez.<sup>6</sup>

A legfontosabb releváns nemzetközi deklarációk: Az Emberi Jogok Egyetemes Deklarációja (1948); Európai Szociális Charta (1961); A Betegek Jogai (Az Amerikai Kórházzszövetség dokumentuma (1973)); Az Európa Tanács Ajánlásai a Betegek és Haldoklók Jogaival kapcsolatban (1976); A Betegek Jogainak Deklarációja (WHO, 1981, Lisszabon); A Betegek Jogainak Európai Deklarációja (WHO Regionális Hivatala, Amszterdam 1994. márc.). Ez utóbbi deklaráció átfogóbb szabályozáshoz nyújt általános keretet, míg az előbbieket a betegek jogainak egyes kérdéseivel foglalkoznak. A WHO deklarációiban direkt módon fogalmazódik meg, hogy az egészségügyet és a gyógyítást az emberi jogok tisztelete és az etika kell hogy áthassa. A betegek jogait csak az általános emberi jogok, és a jogi előírások figyelembevételével lehet korlátozni. Ugyancsak ezek a dokumentumok tartalmazzák, hogy amennyiben a betegek úgy érzik, jogukat nem vették kellően figyelembe, panasztételre lehetőséget kell kapniuk. A bíróságok mellett különböző szinteken független szervezeteket kell létrehozni a panaszok benyújtása, mérlegelése és elbírálása céljából. Ezeknek a mechanizmusoknak kell azt is biztosítaniuk, hogy a betegek tisztában legyenek a panaszhoz kapcsolódó eljárásokkal.<sup>7</sup>

---

<sup>4</sup> Orvosi Világszövetség (WMA) – Declaration of Lisbon on the Rights of the Patient (Lisszaboni deklaráció a páciens jogairól), Lisszabon, 1981. szeptember-október, módosítva 1995. szeptemberében és 2005. októberében.

<sup>5</sup> Egészségügyi Világszervezet (WHO) – A Declaration on the Promotion of Patients’ Rights in Europe. Amsterdam, 1994. március 28-30.

<sup>6</sup> AJB Projektfüzetek: „*Beteg jogaink- egészséges méltóság*”. <https://adoc.pub/beteg-jogaink-egeszseges-meltosag-betegjogi-projekt.html> (letöltés dátuma: 2023.02.01.)

<sup>7</sup> MEDGYESI M.: *A betegek és az ő jogaik*. <https://www.mimnet.hu/publikaciok/a-betegek-es-az-o-jogaik--szakdolgozat> (letöltés dátuma: 2023.02.01.)

### 3. Hazai szabályozás

Ha a hazai viszonyokat szeretnénk vizsgálni, az Alaptörvényt és a Polgári Törvénykönyvet kell tüzetesebben górcső alá venni. Magyarország Alaptörvénye elismeri az ember sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogait, s ezek tiszteletben tartását és védelmét az állam elsőrendű feladatává teszi. Minden ember veleszületett jogaként nevesíti az élethez és az emberi méltósághoz való jogot, amelyről senkit nem lehet önkényesen megfosztani. Rögzíti továbbá a testi és lelki egészséghez való jogot, amelyet az állam – többek között – az orvosi ellátás megszervezésével valósít meg, illetve a diszkrimináció tilalmát és a magánszféra tiszteletben tartását. A Ptk. 2:42. §-ba foglalt személyiségi jogok általános védelme nem tartalmaz taxatív felsorolást a személyiségi jogokat illetően. Ugyanakkor említ olyan elemeket, amelyek részletesebb kifejtéssel a betegjogok között is megtalálhatóak. Ilyen például az emberi méltósághoz való jog, a jóhírnévhez vagy a másokkal való kapcsolattartáshoz való jogok. Az érintett hozzájárulásáról szóló nyilatkozat különös jelentőséggel bír, hiszen a Ptk. 2:42. § (3) bekezdésébe foglalt szabály szerint nem sért személyiségi jogot az a magatartás, melyhez az érintett hozzájárult. A hozzájárulásnak azonban a beteg tényleges tájékozott beleegyezésén kell alapulnia.

Az 1997-es Eü.tv. szabályozása előtt a betegjogokat egészen más oldalról közelítették meg. Az orvos-beteg viszony sokkal inkább alá-fölé rendeltségi jellegű volt, melynek keretében ezen jogok nem jogként, hanem mint az orvos kötelezettsége jelentek meg.<sup>8</sup> Ezeket a kötelezettségeket az orvosetikai kódexek rögzítették, melyek sajátossága az, hogy a szabályozásnak a beteg nem része, így jogai, elvárásai sem jelenhettek meg benne, kizárólag az orvos nézőpontját tükrözhetette. (Érdekes, hogy a szakdolgozók sem voltak részei ezeknek a szabályozásoknak, bár kétségkívül sokan követték ezeket a magatartásmintákat.)

Csak az 1970-es években kezdett elterjedni a betegjogok általános szabályozása: amiket korábban az orvos etikai kódexek az orvosok kötelessége oldaláról fogalmaztak meg, azt ettől kezdve betegjogi szervezetek, egyesületek a betegek jogaként kezdték deklarálni.<sup>9</sup> Már nem csak bizonyos speciális élethelyzetben lévő (pl. pszichiátriai beteg) betegek jogait szabályozták, hanem ezek a jogok, mint általános, minden betegre megillető jogként kerültek rögzítésre, az egészségügy minden területén. Több, korábban nem ismert betegjog is leírásra került, mint például a beteg egészségügyi dokumentációhoz való joga és megjelentek a jogaik érvényesítését segítő mechanizmusok (mediátor, ombudsman, betegjogi képviselő).

---

<sup>8</sup> Dr. JOBBÁGYI G.: Az orvosi kezelési szerződés a magyar jogban - s az állam felelőssége. *Magyar Jog*, 2013/8, 486-492.

<sup>9</sup> Dr. DINNYEI A.: *A betegjogok, illetve kötelezettségek szabályozása, és érvényesítési lehetőségeik* [https://www.obdk.hu/UserFiles/dr\\_dinnyei\\_annamaria\\_-\\_egeszsegugyi\\_jog\\_tematika\\_ii\\_.pdf](https://www.obdk.hu/UserFiles/dr_dinnyei_annamaria_-_egeszsegugyi_jog_tematika_ii_.pdf) . (letöltés dátuma: 2023.03.01.)

Nagy mérföldkő volt 1991-ben a Magyar Orvosi Kamara Etikai Kollégiuma által kiadott IV. számú állásfoglalása<sup>10</sup>, amely a betegek tájékoztatásáról szólt. Ez az állásfoglalás megváltoztatta azt a korábban bizonytalan helyzetet, mely a betegek önrendelkezési jogának mindennapi sérüléséhez vezethetett, hiszen a betegek tájékoztatása nem volt bevett gyakorlat. Önrendelkezési jogával élni pedig a beteg csak akkor tud, ha megfelelően, mindenre kiterjedően tájékoztatva van. Jelenleg hatályos Egészségügyi törvényünk már tételesen felsorolva szabályozza a betegjogokat. Ezen jogok jelentős részének alkotmányjogi garanciája biztosított, illetve a Polgári Törvénykönyvből is levezethetők.

A betegjogok tételes felsorolását az 1997. évi CLIV. tv végezte el. A felsorolásból – tanulmányom tárgyára tekintettel – most az önrendelkezési jogot emelném ki.

#### 4. Az önrendelkezési jogról

Az önrendelkezési jog keretében a betegnek joga van eldönteni, hogy kíván-e egészségügyi ellátást igénybe venni, mely beavatkozásokba egyezik bele és melyeket utasít el.<sup>11</sup>

A nem sürgősségi ellátások esetében az önrendelkezési jog tartalma az, hogy a beteg szabadon dönthet arról, igénybe veszi-e az egészségügyi ellátást, illetve pontosan mely kezelésekre egyezik bele és melyeket utasít vissza. A beteg tehát főszabályként részt vesz a kivizsgálásokra és a kezelésekre vonatkozó döntések meghozatalában, méghozzá úgy, hogy – néhány szűkkörű törvényi kivételtől eltekintve – a beavatkozások elvégzésének előfeltétele a beteg kényszerből, fenyegetéstől, befolyásolástól mentes, tájékozott beleegyezése. Ezen beleegyezést meg lehet adni szóban, írásban és ráutaló magatartással is, de a későbbi bizonyítást természetesen az írásban történő rögzítés könnyíti meg. A beteg beleegyezésének követelményét mint fő szabályt az Eütv. 15. §-ában találjuk meg az alábbiak szerint.

*„15. § (1) A beteget megilleti az önrendelkezéshez való jog, amely kizárólag törvényben meghatározott esetekben és módon korlátozható.*

*(2) Az önrendelkezési jog gyakorlása keretében a beteg szabadon döntheti el, hogy kíván-e egészségügyi ellátást igénybe venni, illetve annak során mely beavatkozások elvégzésébe egyezik bele, illetve melyeket utasít vissza, figyelembe véve a 20. §-ban előírt korlátozásokat.”<sup>12</sup>*

A leggyakrabban alkalmazott kivétel a formai szabályoknál, hogy az invazív (a beteg testébe bőrön, nyálkahártyán vagy testnyíláson keresztül behatoló<sup>13</sup> fizikai) beavatkozásokhoz a beteg írásos beleegyezése kell, ha pedig erre nem képes, akkor

<sup>10</sup> Az Etikai Kódexbe integrálva letölthető: <https://mok.hu/a-kamararol/etikai-kodex>, továbbá: DÓSA Á.: Az egészségügyi szolgáltató kártérítési felelőssége a tájékoztatás elmulasztásáért. *Allam- és Jogtudomány*, 2002/1-2, 23-72.

<sup>11</sup> 1997. évi CLIV. törvény 15.§

<sup>12</sup> 1997. évi CLIV. törvény az egészségügyről

<sup>13</sup> 1997. évi CLIV. törvény. 3.§ (m) bekezdés

két tanú együttes jelenlétében, szóban vagy más módon kell nyilatkozatot tennie. A beteg tájékozott beleegyezése tulajdonképpen felfogható úgy is, mint a beteg és az egészségügyi szolgáltató között létrejött szerződés.

A cselekvőképes beteget megilleti az ellátás visszautasításának joga. Ez a beteg önrendelkezési jogához szorosan kapcsolódik. A cselekvőképes beteg fogalmát az Eütv. nem tisztázza, az azonban az általános megegyezés alapján megegyezik a Ptk.-ban foglalt cselekvőképesség fogalmával, mivel az Eütv. a cselekvőképtelenség fogalmát is a Ptk.-ból vette át. A Ptk. a következőképpen rendelkezik a cselekvőképességről illetve a cselekvőképtelenségről:

„2:8. § [A cselekvőképesség]

(1) Minden ember cselekvőképes, akinek cselekvőképességét e törvény vagy a bíróság gondnokság alá helyezést elrendelő ítélete nem korlátozza.

(2) Aki cselekvőképes, maga köthet szerződést vagy tehet más jognyilatkozatot.

(3) A cselekvőképességet korlátozó jognyilatkozat semmis.

2:9. § [A cselekvőképtelen állapot]

(1) Semmis annak a személynek a jognyilatkozata, aki a jognyilatkozat megtételekor olyan állapotban van, hogy az ügyei viteléhez szükséges belátási képessége teljesen hiányzik.

(2) A cselekvőképtelen állapotban tett jognyilatkozat - a végintézkedés kivételével - a cselekvőképtelenség miatt nem semmis, ha tartalmából és megtételének körülményeiből arra lehet következtetni, hogy a jognyilatkozat megtétele a fél cselekvőképessége esetén is indokolt lett volna.”<sup>14</sup>

Az Eütv. szerint: „Cselekvőképtelen az a személy, akít a bíróság a Polgári Törvénykönyv szerint cselekvőképességét teljesen korlátozó gondnokság alá helyezett, továbbá a tizennegyedik életévét be nem töltött kiskorú és a cselekvőképtelen állapotban lévő személy;”<sup>15</sup>

Az egészségügyről szóló törvény két olyan esetet ismer, amikor mások érdekében korlátozza az önrendelkezéshez való jog gyakorlását: Az egyik esetben, ha az ellátás elmaradása mások életét vagy esetleg testi épségét veszélyeztetné, illetve ha valaki várandós és várhatóan lépes a gyermek a kihordására, nem utasíthatja vissza az az életfenntartó vagy életmentő beavatkozást (ez esetben a születendő gyermek a védett másik személy).

A beteg érdekében az ellátás visszautasítás jogának gyakorlását formai és tartalmi korlátok közé szorítja a törvényi szabályozás, ha várhatóan súlyos következményekkel jár a visszautasítás. Abban az esetben, ha az adott ellátás elmaradása a beteg állapotában várhatóan súlyos vagy maradandó károsodásra vezetne, a visszautasítás közokiratban vagy teljes bizonyító erejű magánokiratban, a beteg írásképtelensége esetén két tanú együttes jelenlétében történhet.<sup>16</sup>

---

<sup>14</sup> 2013. évi V. törvény

<sup>15</sup> 1997. évi CLIV. törvény 3.§ (t) bekezdés

<sup>16</sup> SÁRINÉ SIMKÓ Á.: Betegjogok az egészségügyi törvény és a Polgári Törvénykönyv összefüggései alapján. *Gazdaság és Jog*, 2019/6, 7-13.



Az Eütv. deklarálja az egészségügyi ellátáshoz való jogot is. Ez nagyon fontos jelentőséggel bír, hiszen a beteg pontosan e jog gyakorlása kapcsán kerül kapcsolatba az egészségügyi szolgáltatóval. Az azonnali egészségügyi ellátás hiányában közvetlen életveszélybe kerülő, illetve súlyos vagy maradandó egészségkárosodást szenvedő beteg – akinek a helyzetét az Eütv. 3. § i) pontja a „sürgős szükség” fogalommal írja le – életmentő ellátásra, a súlyos vagy maradandó egészségkárosodás megelőzését biztosító ellátásra, valamint fájdalomának csillapítása és szenvedései csökkentésére jogosult. Ha nem áll fenn a sürgős szükség, akkor a beteg – az általános szabályok szerint – az egészségügyi irányelveknek megfelelő, folyamatosan hozzáférhető és az engülő bánásmód követelményének megfelelő ellátásra jogosult.

A Ptk. és az Eütv. betegjogi tartalmú rendelkezései után meg kell vizsgálnunk, hogyan rendelkezik az Eütv. a mentésről, mivel dolgozatom főként erre a területre összpontosít és világít rá a problémás esetekre. Az Eütv. 94. § (1) bekezdése szerint:

*„A mentés az azonnali egészségügyi ellátásra szoruló betegnek a feltalálási helyén, mentésre feljogosított szervezet által végzett sürgősségi ellátása, illetve az ehhez szükség szerint kapcsolódóan – az egészségi állapotának megfelelő ellátásra alkalmas – legközelebbi egészségügyi szolgáltatóhoz történő szállítása, valamint a szállítás közben végzett ellátása.”<sup>17</sup>*

A törvény felsorolja azokat az esetek is, mikor szorul valaki sürgős egészségügyi ellátásra. Ilyen többek között, ha életveszély áll fenn, heveny vagy riasztó tünetek esetén és ide sorolandó a tudatzavar, az ittasság miatt kialakult tudatzavar is. A törvény rendelkezik továbbá arról is, mikor, ki és milyen feltételek esetén végezhet mentést Magyarország.

*„A mentés feladatait az ország egész területére kiterjedően az állami mentőszolgálat, valamint – a működési engedélyben és az állami mentőszolgálattal kötött együttműködési megállapodásban meghatározottak szerint ; más, mentésre feljogosított szervezetek látják el.”<sup>18</sup>*

## 5. Problémák a mindennapokban- az önrendelkezési jog a mentés során

### 5.1. A cselekvőképesség kérdése

Mentőhívásra rendszerint olyan egészségügyi probléma miatt kerül sor, amely azonnali ellátás és esetlegesen további kórházi kezelést is igényel. Ezekben az esetekben – amikor a beteg együttműködő, a vizsgálatokba, gyógyintézetbe történő szállításba beleegyezik –, nem is olyan kritikus kérdés maga a cselekvőképesség kérdésköre. Érdekes probléma akkor adódik, amikor a beteg nem szeretne kórházba menni. Ennek több oka lehet. Vagy azért nem akar, mert bár valamilyen sérülés vagy

<sup>17</sup> 1997. évi CLIV. törvény 94.§ (1) bekezdés

<sup>18</sup> 1997. évi CLIV. törvény 20.§

megbetegedés történt, de azt csak a helyszínen szeretné elláttatni vagy pedig azért, mert valaki más hívott számára mentőt egy-egy riasztó tünet miatt, ő maga azonban nem szeretne ellátást.

Ahogy korábban már kifejtettem, a beteg az önrendelkezési joga keretében megilleti az ellátás visszautasításának joga is, amennyiben cselekvőképes (kivéve, ha a kezelés elmaradásával másokat életét vagy testi épségét veszélyeztetné vagy ha várandós, és előreláthatólag képes a magzat kihordására).

Minden olyan esetben, amikor az ellátás elmaradása súlyos vagy maradandó egészségkárosodást eredményezne, azt csak közokiratban, teljes bizonyító erejű magánokiratban vagy – írásképtelenég esetén – két tanú jelenlétében utasíthatja vissza. Amikor a beteg kórházi ellátásra szorulna, de ő maga nem szeretne fekvőbeteg-gyógyintézetbe kerülni és cselekvőképessége birtokában van, az esetben az Országos Mentőszolgálat egy erre rendszeresített formanyomtatványon nyilatkoztatja a beteget erről.

Az Eütv. meghatározza továbbá, hogy kiskorú beteg törvényes képviselőjétől sem fogadható el nyilatkozat abban az esetben, ha az ellátás megtagadása miatt állapotában súlyos vagy maradandó egészségkárosodás következne be. Ez logikus, hiszen maga az Eütv. tiltja cselekvőképtelen beteg esetében, hogy olyan ellátást utasítsanak vissza a nevében, amelynek elmaradása miatt állapotában súlyos vagy maradandó egészségkárosodás következne be.<sup>19</sup> A helyszínen ezt azonban bizonyos esetekben szintén nem egyszerű eldönteni. Vegyünk például egy gyakori esetet: a gyermek játszik a játszótéren, leesik a mászókaról, megüti a hasát és nagyon sír. Édesanyja megijed és mentőt hív, mire kikerkezik a mentő a gyermek már megnyugodott. Édesanyja is látja ezt, nyilatkozna, hogy nem szeretné, ha a gyermeket kórházba vinnénk. A helyszínen azonban nem rendelkezünk képalkotó diagnosztikával, igen ritkán ugyan, de előfordul, hogy belső vérzés lép fel – aminek ugyan vannak egyéb tünetei is – de ezt kizárni nem lehet. Ha a szülő a mentőegység javaslatára sem egyezik bele a kórházba szállításba, bármilyen furcsa, ez esetben rendőri segítséggel kell a gyermeket a gyógyintézetbe vinni.

Ennél és a hasonló esetenél bonyolultságot és bizonytalanságot eredményez az, hogy mit értünk pontosan súlyos vagy maradandó egészségkárosodáson. Nyilvánvalóan nem tudjuk felsorolni az összes előforduló betegséget vagy sérülést, de segítséget jelent az, ha kategorizálva lenne valamilyen mértékben, mi számít annak. A mentődolgozók szubjektív döntést hoznak ilyen helyzetekben, így kerül például az agryázkódás bizonyos esetekben a „súlyos”, máskor „enyhe” kategóriába.

Az Eütv.-hez képest szigorúbban határozza meg a Mentőszolgálat azt, mikor maradhat a beteg nyilatkozat ellenében otthonában, tehát mikor utasíthatja vissza az ellátást. Erről az 1/2018. (02. 02) számú Regionális Igazgatói Utasítás rendelkezik. E szerint nem fogadható el a betegtől nyilatkozat, ha:

---

<sup>19</sup> 1997.évi CLIV. törvény 21. § (1) bekezdés

- sürgős szükség esete áll fenn
- kiskorú (a szülőktől sem, ha ezzel veszélyezteti a gyermek életét vagy testi épségét)
- fertőző beteg esetén
- mérgezett betegtől
- ön- és közveszélyes betegtől
- fejsérült betegtől
- tudatmódosító szer befolyása alatt állótól
- bűncselekmény részese volt
- fogvatartott betegtől
- tudatzavarban szenvedőtől
- újszülött esetében anyjától sem

Láthatjuk, hogy ez a belső rendelkezés a betegek egy szélesebb csoportját határozza meg arra az esetre, amikor az ellátás nem utasítható vissza. Egy részük érthető, hiszen maga az Eütv. is úgy rendelkezik, hogy csak cselekvőképessége esetén utasíthatja vissza az ellátást a beteg. Így tehát érthető az is, hogy nem utasíthatja el az ellátást a kiskorú, hiszen róla egyértelműen tudjuk, hogy cselekvőképtelen. Egy sor másik esetben, viszont magyarázatra szorul az, miért kell az egyébként cselekvőképes beteget kötelezni az ellátás igénybevételére, szükséges lenne vizsgálni azt, hogy a beteg adott állapottában valóban cselekvőképtelen-e.

Érdekes kérdés azonban, hogy egy belső protokoll megszabhatja – e szűkebben azt a jogot, melyet az Alaptörvényünk és az Eütv. is meghatároz, és csak törvényben felsorolt esetekben és ideig lehet korlátozni, ezzel biztosítva az érvényesülését minden körülmények között. Természetesen nem. Véleményem szerint tehát az, hogy a Mentőszolgálat olyan betegeket is megfoszt az ellátás visszautasításának a jogától, aki egyébként cselekvőképes és az Eütv. szerint az ellátást visszautasíthatná, nem csak törvény, hanem Alaptörvény-ellenes is. A jelenlegi helyzeten a protokollok átdolgozásával illetve a gyakorlati problémákhoz való igazításával lehetne – és kellene is - változtatni.

### *Fejsérült beteg*

Fejsérült beteg egységesen elfogadott álláspont szerint az, akinek a fejét valamilyen sérülés érte. Ez a sérülés lehet kisebb, például, ha beveri a fejét a nyitva hagyott konyhaszekrénybe, de lehet komolyabb is, mikor nagyobb, vérző sérülés, esetleg törés keletkezik.

A korlátozás az önrendelkezési jogban – tehát a sérülés megtörtént, mentőt is hívtak, de a beteg mégsem szeretne kórházba menni – részben indokolt. Hiszen képződiagnostika nélkül nem tudjuk a helyszínen megállapítani azt, hogy keletkezett-e komolyabb sérülés, ami a későbbiekben súlyos egészségkárosodást

eredményezze. Ha azonban hozzávesszük azt, hogy az Eütv. még ilyen súlyos esetben is megengedi azt, hogy a beteg nyilatkozzon, tehát önrendelkezési jogát érvényesítse – amennyiben nem zavart tudatú –, akkor ismételen az előtt a probléma előtt állunk, amit korábban már említettem: történetesen, hogy maga a belső szabályzat a dolgozóknak előírja, hogy vonják meg a betegről az ellátás visszautasításának a jogát.

Súlyosabb sérülésnél természetesen – amikor a beteg zavart tudatú, vagy más, neurológiai jellegű panaszai is vannak – könnyebb következtetni arra, hogy komoly sérülésről van szó. Ebben a kérdésben a nehézséget az jelenti, hogy ugyanúgy megfosztjuk azt a beteget az ellátás visszautasításának jogától, aki éppen hogy csak beveri a fejét – esetleg még látható sérülés sincs-, mint azt aki egyértelműen további ellátásra szorul.

### *Ittaság*

Az ittaságról magában az Eütv.-ben is találunk rendelkezést.

94. § (6) „A közterületen vagy nyilvános helyen tartózkodó, magatehetetlen ittas személyt a mentőszolgálat kijózanítás céljából egészségügyi megfigyelésre, illetve ellátásra az illetékes egészségügyi szolgáltatóhoz szállítja. A megfigyelés az érintett kijózanodásáig, de legfeljebb 24 óráig tarthat. A beszállított személyt kijózanodásáig, de legfeljebb 24 órai időtartamra lehet az egészségügyi intézményben visszatartani.”<sup>20</sup>

Ennek a rendelkezésnek a célja, teljesen egyértelműen az, hogy a beteg életét megóvja. A rendelkezés szükségszerű is volt, hiszen, igen sokszor (szinte minden nap, csak a saját állomáshelyemen) előfordul hasonló eset. Magatehetetlenül, közterületen fekdüni igen veszélyes, már csak akkor is, ha csak például a kihülésre gondolunk.

Ahogy láttuk, két feltételt említ a törvény, mind a kettőnek fenn kell állni ahhoz, hogy a beteg önrendelkezési jogát (és személyes szabadságát a megfigyelés időtartamára) korlátozni lehessen. Ezek az alábbiak.

a) Legyen magatehetetlenül ittas.

Tehát az, aki közterületen vagy nyilvános helyen ittas állapotban van, de nem magatehetetlen, egyértelműen nem tartozik ide. A „magatehetetlen beteg” fogalma nincs konkrétan meghatározva, mégis a gyakorlatban magatehetetlennek tekintjük azt, aki nem tud saját érdekében cselekedni, például menni, ruházatára ügyelni, önmagáról gondoskodni.

b) Tartózkodjon közterületen vagy nyilvános helyen.

Itt először is azt kell megvizsgálnunk, mit jelent a közterület fogalma. Ez elsősorban közigazgatás jogi fogalom. A 1997. évi LXXVIII. törvény az épített környezet alakításáról és védelméről szóló törvény szerint: „Közterület: közhasználatra

---

<sup>20</sup> 1997. évi CLIV. törvény 94.§ (6) bekezdés

*szolgáló minden olyan állami vagy önkormányzati tulajdonban álló földterület, amelyet a rendelkezésének megfelelően bárki használhat, és az ingatlan-nyilvántartás ekként tart nyilván.”*

A nyilvános hely fogalmát már valamivel nehezebb egységesen meghatározni: közhasználatra szolgáló, nyilvánosság számára megnyitott területet tekintjük nyilvános helynek. Megállapítható tehát itt is, hogy aki az otthonában kerül magatehetetlenül ittas állapotba, az az Eütv. rendelkezése szerint nem elegendő feltétel ahhoz, hogy a beteg önrendelkezési joga és személyes szabadsága korlátozva legyen. Ha ezt összevetjük a Mentőszolgálat által kiadott utasítással, ismételten azt láthatjuk, hogy a belső utasítás szűkebben határozza meg azt, mikor maradhat a beteg az otthonában, mikor nyilatkozhat. Ezt kizárja, ha a beteg tudatmódosító szer hatása alatt áll vagy tudatzavarban szenved. Az, aki ittas, mindkét kategóriába besorolható. Ennél több nem is szükséges, elegendő, ha alkoholt – bármilyen mennyiségűt – fogyasztott és a helyszínre hozzá mentő érkezett.

Ez azt jelenti, hogy minden ittas személyt kórházba kellene szállítani? Nem teljesen, csak akihez – bármilyen okból – mentőt hívtak. Azért érdekes ez a kérdés, mert semmilyen törvény nem rendeli büntetni magát az alkoholfogyasztást. Az alkohol fogyasztása napjainkban igen gyakori, bizonyos mértékig a társadalom által elfogadott jelenség. Az is megállapítható, hogy nem mindenre azonos mértékben ható szerről van szó. Van, akire néhány korty alkohol úgy hat, hogy utána ténylegesen magatehetetlen állapotba kerül, más a többszörös mennyiség elfogyasztása után is teljesen éber, térben és időben orientált.

A kérdés megoldása tehát itt sem egyszerű. Hogy szemléltessem, nézzünk meg hozzá, egy – a mentőellátásban – igen gyakran előforduló esetet. Tegyük fel, hogy családi vacsorán vesz részt az Alkotmánybíróság bírója. Néhány pohár bor elfogyasztása után éppen a húst szeleteli, mikor egy szerencsétlen véletlen folytán a késsel alaposan megvágja a tenyerét. A seb igen nagyon vérzik, a felesége megijed és azonnal mentőt hív. Pár perc eltele után a Mentőszolgálat munkatársai megérkeznek, megvizsgálják a sérültet és látják, hogy ez bizony egy varrásra váró sérülés, kórházba kellene menni vele. A sérült jelzi, hogy alkoholt fogyasztott, azonban kórházba menni nem szeretne. Mi történik ekkor?

Az ellátásra szoruló teljesen éber és orientált, alkoholos befolyásoltság alatt van ugyan, de egyáltalán nem beszélhetünk arról, hogy ne tudna felelősen dönteni a saját sorsáról. A bajtársak felvilágosítják az esetleges következményéről annak, ha nem történik meg a seb ellátása. Ennek ellenére ő mégsem áll kötélnek, maradni szeretne, folytatva a vacsorát. Az Eütv.-ben megfogalmazott eset sem áll fenn, hiszen nem magatehetetlenül sérült és nem is közterületen vagy nyilvános helyen van. A mentők azonban mégsem hagyhatják a helyszínen, hiszen alkoholt fogyasztott, innentől kezdve ő nem nyilatkozhat arról, hogy a helyszínen szeretne maradni. Vagy sikeresen meggyőzik őt arról, hogy menjen el velük kórházba, vagy bármennyire abszurd, rendőri segítséget kellene igénybe venni ehhez. A helyzet igazán nehéz, ha beleképzeljük magunkat a szituációba, főként, hogy azon helyzeteket még nem is

említettük, mikor a beteg saját bevallása szerint nem fogyasztott alkoholt, a környezetében lévők viszont a szöges ellentétét állítják.

Amennyiben a megoldási javaslatokon gondolkodom, az alábbi lehetőségek jutnak eszembe:

Az első lehetséges megoldás, ha ezekben esetekben a Mentőszolgálat alkoholszondával áll a beteg elé és állapítja meg, fogyasztott-e a beteg alkoholt és ha igen, mennyit. Ezek után egy egységesen meghatározott szint felett ne nyilatkozhatson a beteg. Ez azonban nem teljesen jó megoldás. Hiszen ahogy az „erőszakkal” történő kórházba szállításra, úgy a szonda megfújására sem lehet kötelezni a beteget. Ennél a helyzetnél szintén rendőri segítséget kellene tehát igénybe venni. A másik probléma ezzel az a helyzet, amit már korábban említettem: mindenkire másképp hat az alkohol. A Mentőszolgálatnál nincsen betegellátásra rendszeresített szonda. De ha lenne is, mint láttuk, csak részben hidalná át a problémát.

A másik lehetséges megoldás, ha nem szonda alapján, hanem „csekklista” szerint lenne meghatározva az ittasság foka. Ebben az esetben, különböző neurológiai jeleket vizsgálva lehetne azt megállapítani, hogy a beteg képes e belátási képessége birtokában dönteni saját sorsa felől.

Véleményem szerint azonban a kombinált megoldás az ideális: Alkohol szonda megfújása után a meghatározott szint alatt a beteg szabadon nyilatkozhatson arról, hogy nem kíván kórházba menni. A meghatározott szint felett is nyilatkozhatson viszont akkor, ha a csekklista pontjai szerint ő nyilatkozattételre alkalmas állapotban van, tehát ügyei viteléhez szükséges belátási képessége megvan. Pusztán az alkoholos befolyásoltság ugyanis, azt gondolom, nem zárja azt ki, mint ahogy a fent tárgyalt példákkal igyekeztem azt szemléltetni.

Itt is problémát jelenthet ugyanakkor az, ha a beteg nem együttműködő és a szondát nem kívánja megfújni. Ha súlyos vagy maradandó egészségkárosodása keletkezett a betegnek, itt akár szintén rendőri segítség jöhetne szóba. Amennyiben azonban nem, elegendő lenne a csekklista is ahhoz, hogy a beteg visszautasítsa az ellátást. Maga a csekklista jó megoldás lehetne – ez esetben az alkohol szondát mellőzve- a fejsérült betegek nyilatkozat tételére is, így ezt a megoldást mindenképpen érdemes lenne átgondolni.

A Mentőszolgálatnál, ha beteg cselekvőképes és a fenti esetek egyike sem áll fenn, a beteg egy erre rendszeresített nyilatkozatban (a továbbiakban: Nyilatkozat, lásd csatolva a mellékletekben) elutasíthatja a kórházba szállítását élve ezzel az Alaptörvényben biztosított önrendelkezési jogával. A Nyilatkozatban a beteg teljeskörű felvilágosítása után saját kezű aláírásával igazolhatja azt, hogy a betegségével kapcsolatos felvilágosítást megkapta és annak ellenére sem szeretne kórházba menni, hogy ezt a mentőegység vezetője szükségesnek tartja. A Nyilatkozat a beteg írásképtelensége esetén is elfogadható – természetesen, csak ha cselekvőképes.

Minden esetben szükséges azonban két tanú aláírása a Nyilatkozatra, akik nem lehetnek a Mentőszolgálat munkatársai. A helyszínen, ez bizonyos esetekben nehézségekbe ütközhet, azonban ettől eltekinteni sem lehetséges. A gyakorlatban ez problémát szokott okozni és igen gyakran a mentődolgozók szerepelnek tanúként az okiraton.

#### *Tudatmódosító szer befolyása alatt álló beteg*

A tudatmódosító vagy pszichoaktív (pszichotróp) szerek azok a természetes vagy mesterséges anyagok, amelyek az emberi szervezetbe kerülve, a központi idegrendszerre hatva megváltoztatják annak működését, funkcióját: a központi idegrendszer izgalmát/depresszióját okozzák, hallucinációkat váltanak ki, motoros, ítélőképességbeli, magatartásbeli, felfogóképességi, tudati zavarokat idéznek elő. A kábítószer jogi értelemben véve azokat a tiltott szereket jelenti, melyek használatát a törvény tiltja. A kábítószer jelentése az orvosi szaknyelvben leginkább a kábító (tudatmódosító) hatású fájdalomcsillapítókra (opioidokra) vonatkozik. Tudatmódosító szernek számítanak a fent említetteken túl például az ipari oldószerek, ragasztók is.

Ha a beteg vagy sérült ember ezekből fogyasztott, önrendelkezési joga nem terjedhet ki az ellátás megtagadására, hiszen cselekvőképességében is korlátozott. A cselekvőképesség fogalmát úgy határozhatjuk meg, hogy az egyén az ügyei viteléhez szükséges belátási képességgel rendelkezik. Korlátozott volta abból adódik, hogy az, aki ilyen szert hatása alatt van, a hatás elmúltáig nagy valószínűséggel nem rendelkezik teljeskörűen ezzel a belátási képességgel, hiszen ahogy korábban is említésre került, ezek a szerek ítélőképességbeli, magatartásbeli, felfogóképességi, tudati zavarokat idéznek elő.

Itt is nehéz a mérték meghatározása: mikortól, mennyi és milyen szer fogyasztásától kerülhet a beteg olyan állapotba, hogy ne tudjon sorsa felől rendelkezni? Az, aki például ópiát tartalmú fájdalomcsillapító szert használ – az orvos utasításai alapján- egyértelműen nem képes erre, ha csak a szokásos napi adagját vette be?

Mindhárom fent említett gyakorlati probléma tulajdonképpen a cselekvőképesség kérdéskörébe tartozik. Már az Alkotmánybíróság is értelmezte a betegjogokat, melynek kapcsán három fontos állásfoglalása is született. A 36/2000. (X. 27.) ABH-ban az Alkotmánybíróság meghatározta a cselekvőképesség fogalmát az egészségügyi ellátás kontextusában. Oly módon tette ezt meg, hogy megvizsgálta az Eütv. fogalomrendszerét. Megállapította, hogy az Eütv. nem határozza meg külön a cselekvőképesség fogalmát, így azt a Ptk. szerint kell értelmezni. Ebben a határozatában az Alkotmánybíróság megsemmisítette, alkotmányellenesnek találta az Eütv. azon rendelkezését, mely szerint sem a korlátozottan cselekvőképes betegeket, sem a cselekvőképtelen betegeket nem illeti meg az ellátás visszautasításának a joga, így tehát az önrendelkezési jog. Ez jogukat ugyanis

törvényes képviselőjükön, vagy az általuk megnevezett személyen keresztül gyakorolhatják, de a korlátozottan cselekvőképes, illetve a cselekvőképtelen betegeknek – a beleegyezés és a visszautasítás 16. §-ban szabályozott jogával kapcsolatban – a döntésekben való egyfajta részvételt az Eütv. 16. § (5) bekezdésébe foglalt rendelkezés biztosít. E szerint „az egészségügyi ellátással kapcsolatos döntésekben a cselekvőképtelen, illetve korlátozottan cselekvőképes beteg véleményét a szakmailag lehetséges mértékig figyelembe kell venni abban az esetben is, ha a beleegyezés, illetve a visszautasítás jogát a (2) bekezdés szerinti személy (törvényes képviselő vagy a beteg által meghatározott személy – V.N.) gyakorolja”. Ez a szabály mindkét személyi körben (tehát a korlátozottan cselekvőképes és a cselekvőképtelen személyek vonatkozásában egyaránt) formálisan elismeri azt a lehetőséget, hogy a beteg véleményére adott esetben figyelemmel kell lenni a róla szóló döntés meghozatalakor. E „vélemény” figyelembevételére vonatkozó törvényi előírás nem értelmezhető, ugyanis ebben a személyi körben a döntési jognak (a beleegyezés és a visszautasítás jogának) a törvényes képviselőhöz vagy az erre feljogosított más személyhez telepítése az önrendelkezési jog teljes elvonását jelenti. Az Eütv. 16. § (2) bekezdésének ez a megoldása ellehetetleníti az (5) bekezdésben megfogalmazott „vélemény” befolyásoló szerepét. Az Eütv. 13. § (5) bekezdése értelmében a cselekvőképtelen és a korlátozottan cselekvőképes betegek is joga van a korának és pszichés állapotának megfelelő tájékoztatáshoz. E szabályok az önrendelkezési jog érdemi érvényesítésére önmagukban nem elégségesek.”<sup>21</sup>

Az Alkotmánybíróság döntésében rámutatott arra is, hogy cselekvőképtelen és a korlátozottan cselekvőképtelen beteg nem ugyanolyan „állapotban” van, így az Eütv.-nek is különbséget kell tenni e két külön állapot szabályozásában, az nem kezelhető azonosan.

„Megítélése szerint alkotmányellenes az a törvényi szabályozás, amely azonosan és okainak tekintetbe vétele nélkül rendezi a cselekvőképtelen és a korlátozottan cselekvőképes betegeknek vonatkozó, az egészségügyi ellátással kapcsolatos beleegyezés és visszautasítás jogát. A korlátozottan cselekvőképes betegek tekintetében az önrendelkezési jog cselekvőképtelen betegekkel azonos korlátozása sérti az Alkotmány 54. § (1) bekezdését. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a csökkent belátási képesség alkotmányosan indokolhatja az egyén cselekvési autonómiájának törvényi korlátozását, viszont a korlátozásnak az Eütv. 16. § (2) bekezdésében egységesen – és a cselekvőképtelen betegekkel azonosan – intézményesített módja, az elérni kívánt célhoz képest nem arányos.”<sup>22</sup>

Amennyiben megnézzük, hogy hogyan alakultak az Eütv. előírásai az idézett alkotmánybírói határozat után, azt láthatjuk, hogy a jogalkotó nem oldotta meg az Alkotmánybíróság által tematizált problémát. Jelenleg sem találunk különbséget

---

<sup>21</sup> 36/2000. (X. 27.) AB határozat

<sup>22</sup> 36/2000 (X.27.) AB határozat



a cselekvőképtelen és a korlátozottan cselekvőképes betegekre vonatkozó szabályozásban. Ahogy az Eütv. előírásai, úgy a Mentőszolgálat gyakorlata is helytelen e tekintetben, hiszen a Mentőszolgálat belső eljárásrendjeiben, protokolljaiban sem tesz különbséget cselekvőképtelen és korlátozottan cselekvőképes beteg között, őket ugyanabba a kategóriába sorolja.

Az imént tárgyalt problémákhoz és bizonytalan helyzetekhez szorosan kapcsolódik egy ombudsmani jelentés<sup>23</sup> a kórház önkényes, bejelentés nélküli elhagyása esetén alkalmazható intézkedések bizonytalanságáról. Már a címe is sokat sejtető ennek a jelentésnek. Az alapjogi biztos egy panasz kapcsán kezdett vizsgálni, amelyben a panaszos leírta, hogy élettársát fejszerűléssel – életveszélyes koponyaűri vérzéssel – kórházba szállították, ahonnan eltűnt és másnap, egy másik településen holtan találták meg. A panaszos sérelmezte azt is, hogy az eltávozás tényéről sem a rendőrség, sem a kórház őt nem értesítette.

„A kezelőorvos az önkényes távozás észlelését követően értesítette a rendőrséget. Kérte, hogy a beteget szállítsák vissza a kórházba, annak dacára, hogy a hatályos szabályozás értelmében erre neki nem is volt jogi lehetősége. Az ombudsman az ilyen, felhatalmazás nélküli eljárás kapcsán mégsem állapított meg alapjogi visszásságot, mert a kezelőorvos ugyan jogszabályi felhatalmazás hiányában cselekedett, azonban amit tett, az összhangban volt az állam objektív életvédelmi kötelezettségével.”<sup>24</sup>

Az alapvető jogok biztos felhívta a figyelmet arra, hogy ezek az esetek igen gyakoriak, még sincs egyértelmű – sőt, valójában semmilyen – szabályozás arra nézve, mi akkor a teendő, ha a gyógyintézetből egy Ptk. 2:9. § szerinti ún. állapotcselekvőképtelen (és döntésképtelen) személy önkényesen eltávozik. Fontos azt is tisztázni – ahogy arra a vizsgálatában az ombudsman rámutatott –, hogy ki az, aki önként elhagyhatja a kórházat és ki az, aki állapotából fakadóan nem, méghozzá úgy, hogy a betegek alapjogai – kifejezetten az önrendelkezési joga – ne sérüljön és ne legyen aránytalanul korlátozva, az állam azonban mégis eleget tudjon tenni objektív életvédelmi kötelezettségének. A biztos kezdeményezte, hogy rendeleti szinten rögzítsék a döntésképtelen állapot kritériumrendszerét.

Ha mindez megtörténne és egységesen, világosan lennének rögzítve ezek a szempontrendszerek, az az egészségügyi állítás minden szintjén tisztább helyzetet eredményezne.

---

<sup>23</sup> Az alapvető jogok biztosának jelentése az AJB-598/2019. sz. ügyben. [https://www.ajbh.hu/documents/10180/2932608/Jelent%C3%A9s+egy+e%C3%BC.+ell%C3%A1t%C3%A1s+kifog%C3%A1sol%C3%A1s+%C3%BCgy%C3%A9ben+598\\_2019/0e5ac005-f868-a824-3075-8f4f5a0bf85e?version=1.0](https://www.ajbh.hu/documents/10180/2932608/Jelent%C3%A9s+egy+e%C3%BC.+ell%C3%A1t%C3%A1s+kifog%C3%A1sol%C3%A1s+%C3%BCgy%C3%A9ben+598_2019/0e5ac005-f868-a824-3075-8f4f5a0bf85e?version=1.0) (letöltés dátuma: 2022.10.03.)

<sup>24</sup> Az Ombudsman jelentése a kórház önkényes, bejelentés nélküli elhagyása esetén alkalmazható intézkedések bizonytalanságairól. <https://www.ajbh.hu/kozlemenyek/-/content/qzyKPKTyQAvM/az-ombudsman-jelentese-a-korhaz-onkenyes-bejelentes-nelkuli-elhagyasa-eseten-alkalmazhato-intezkedesek-bizonytalansagairol> (letöltés dátuma: 2020. 11. 10.)

## 5.2. Sürgős szükség

A Mentőszolgálat belső utasítása szerint nem utasítható vissza az ellátás sürgős szükség esetén függetlenül attól, hogy a beteg cselekvőképes vagy sem. Tehát cselekvőképessége esetén sem állhat el az ellátástól.

A sürgős szükség fogalmát az Eütv. meghatározta, mely szerint *sürgős szükség* az egészségi állapotban bekövetkezett olyan változás, amelynek következtében azonnali egészségügyi ellátás hiányában a beteg közvetlen életveszélybe kerülne, vagy súlyos vagy maradandó egészségkárosodást szenvedne. A későbbiekben ugyancsak az Eütv. rendelkezik úgy, hogy azokban az esetekben mikor az ellátás elmaradása feltehetően súlyos vagy maradandó egészségkárosodáshoz vezetne, akkor a beteg közokiratban, teljes bizonyító erejű magánokiratban, vagy ha írásképtelen, két tanú jelenlétében visszautasíthatja az ellátást.

A Mentőszolgálat utasítása szerint viszont nem, hiszen, ha a mentődolgozó nyilatkozatot fogad el, akkor munkavégzésének szabályait megszegi, ha pedig „erőszakkal” – akár rendőri segítséggel – kórházba viszi a beteget, az ő önrendelkezési jogát sérti, még akkor is, ha merő jószándékból teszi.

Csak mellékesen jegyzem meg, hogy a bizonytalanság ebben a tekintetben akkora a dolgozói körben, hogy egyes munkavállalók a „betegtől félve” sokkal gyakrabban fogadnak el nyilatkozatot akár ilyen, súlyos állapot fennállása esetén is, míg mások „a Mentőszolgálattól félve”, inkább a beteg kórházba szállítása mellett döntenek, akár „szép szóval”, meggyőzéssel, akár – esetenként – karhatalmi segítséggel.

## 5.3. Fertőző beteg

Fertőző beteget, ha hozzá bármilyen okból mentőt hívtak, a belső szabályozás szerint kórházba kell szállítani. Komoly, társadalomra is veszélyes, jelentős fertőző beteg esetén ez a rendelkezés érthető, hiszen a járvány kitörésének vagy megfékezésének a módja lehet. (Például ebola esetén vagy a néhány évvel korábban terjedő madárinfluenza járvány idején.) Jelentős kérdés csak az lenne, mely fertőző betegségek tartoznak ebbe a csoportba. Mint tudjuk, az influenza is fertőző, mégsem cipelhetünk kórházba minden influenzában szenvedő embert.

Tehát, ismét megfogalmazva: ha a beteg bizonyos fertőző betegségben szenved, a Mentőszolgálat szabályzata alapján kórházba kell szállítani, ha szeretné, ha nem, ha indokolja az állapota, ha nem.

A bizonytalanság a gyakorlatot illetően itt is szemmel látható. Hadd hozzam példaként a mostani járványhelyzet kezelését (Covid-19). A vírus megjelenésekor a fent említett intézkedés értelmében minden a vírusfertőzés szempontjából pozitívnak bizonyult beteget kórházba kellett szállítani – akkor is, ha nem akarta.

(Lásd a sajtóban a Covid-19 járvány kitörésekor az indiai diákok esete.) Az esetszám növekedésével, a vírus terjedésével párhuzamosan módosult ez az intézkedés a házi karanténra, tehát a most megbetegedetteket már nem kell kórházba szállítani, ha állapotuk ezt nem indokolja.

A 18/1998. (VI. 3.) NM rendelet felsorolja ugyan azokat a fertőző betegségeket, melyek esetén indokolt és kötelező a betegek kórházba szállítása, de ezt a szabályozás a Mentőszolgálat protokollja nem vette át, az csak fertőző betegségeket említ, általánosságban.

Véleményem szerint ezt a kérdést is érdemes lenne szabályozni, itt akár a taxatív felsorolás is lehetséges, hiszen nem találkozunk túl sok olyan fertőző betegséggel, mikor ez ténylegesen komoly veszélyt jelent a többi emberre és ez a korlátozás indokolt lenne.

## 6. Összegzés

Az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése alapján az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg. Alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható.

Ahogy a dolgozatom elején azt felvettem, azt gondolom, a Mentőszolgálat belső utasítása alapján írja elő a dolgozóinak azt, hogy korlátozzák a betegek önrendelkezési jogát bizonyos esetekben az ellátás során. Ha másként fogalmazunk, valóban „elrabolja” a betegeit évtizedek óta. Természetesen azt figyelembe kell vennünk, hogy ezt nem a saját érdekében teszi, hanem a betegek érdekére hivatkozva. A sürgősségi ellátás egy speciális munkaterület, ahol gyakran a kiélezett szituációk és a pillanatnyi döntések miatt sokadrangú lehet az önrendelkezési jog kérdése, ám nem mehetünk csak így el a kérdés mellett. Nézetem szerint a Mentőszolgálat ezen eljárása nem csak az Alaptörvénnyel ellentétes, hanem ellentétes az Európai Emberi Jogi Egyezmény szellemiségével is, mivel az egyezmény szerint az önrendelkezés rendes körülmények közt megelőzi az állam általános életvédelmi kötelezettségét. Bárán kijelentjük tehát, hogy a Mentőszolgálat belső protokollja az Alaptörvénnyel és az Eütv.-nyel szemben szűkebben szabja meg a betegek önrendelkezési jogát, így az Alaptörvény ellenes, így a jogbiztonság elve is sérül. Így ez a kvázi-jogforrás a jövőben mindenképpen tisztázásra vár, mert nem csak a betegek, hanem a mentődolgozók védelmét és biztonságát, az ellátások körüli bizonytalanságot is szolgálja. Még úgy is, ha tisztában vagyunk azzal, hogy a betegek érdekét igyekszik elsősorban a belső szabályozás figyelembe venni. Hogy a pokolba vezető út is jószándékkal van kikövevezve? Lehet, de az onnan kivezető út is. Így a kérdéssel mindenképpen kell és érdemes is foglalkozni.

## Irodalomjegyzék

- BALOGH Zs.: Az emberi méltóság: jogi absztrakció vagy valódi jog? *Iustum Aequum Salutare*, 2010/4, 35-44.
- BUTOW, P. N. - DOWSETT, S. - HAGERTY, R. - TATTERSALL, M. T.: Communicating prognosis to patients with metastatic disease: what do they really want to know? *Support Care Cancer*, 2002.
- BALÁZS Z.: Az emberi méltóság. *Jogelméleti Szemle*, 2005/4.  
<http://jesz.ajk.elte.hu/balazs24.html>
- FRIDLI, J.: Egészségügyi Önrendelkezés- korlátok között. *Fundamentum*, 2001/1, 103-114.
- GYUKITS Gy.: Betegjogok. *Beszélfolyóirat*, 6/7.
- POGÁNY M.: A betegjogok szabályozása a kezdetektől napjainkig. *Acta Sana*, 2010, 21-33. [http://acta.bibl.u-szeged.hu/30430/1/sana\\_2010\\_001\\_021-033.pdf](http://acta.bibl.u-szeged.hu/30430/1/sana_2010_001_021-033.pdf)
- SÁRI J. - SOMODY B.: *Alapjogok - Alkotmánytan II*. Budapest: Osiris Kiadó, 2008.
- SÁRINÉ SIMKÓ Á.: Betegjogok az egészségügyi törvény és a Polgári Törvénykönyv összefüggései alapján. *Gazdaság és Jog*, 2019/6, 7-13.  
<https://ptk2013.hu/szakkikkek/sarine-simko-agnes-betegjogok-az-egeszsegugyi-torveny-es-a-polgari-torvenykonv-osszefuggesei-alapjan-gj-20196-7-13-o/6782>
- TÓTH J. Zoltán: *Osíthatatlan és korlátozható?* <http://jesz.ajk.elte.hu/tothj21.html>
- TÓTH J. Zoltán: *Élethez való jog és életvédelem pro futuro*. Pázmány Law Working Papers, 2011/12, 2-21. <http://plwp.eu/docs/wp/2012/2011-12.pdf>
- VISSY B.: Méltatlan figyelem a méltó halál kérdésének. *Állam és Jogtudomány*, 2016/4, 56-74. [http://real.mtak.hu/43479/1/2016\\_04\\_Vissy\\_Beatrice.pdf](http://real.mtak.hu/43479/1/2016_04_Vissy_Beatrice.pdf)
- ZAKARIÁS K. R.: *Az emberi méltósághoz való alapjog. Összehasonlító jogi elemzés a német és magyar alkotmánybírói gyakorlat tükrében*. Doktori Értekezés. Budapest, Pázmány Péter Katolikus Egyetem, 2016.  
[https://jak.ppke.hu/uploads/articles/12332/file/Zakarias\\_disszertacio.pdf](https://jak.ppke.hu/uploads/articles/12332/file/Zakarias_disszertacio.pdf)
- ZUBEK L.: *Életvégi döntések az intenzív terápiában – az önrendelkezés és a kezeléskorlátozás etikai és jogi vonatkozásai*. Doktori Értekezés. Budapest, Semmelweis Egyetem, 2011.  
[http://old.semmelweis.hu/wp-content/phd/phd\\_live/vedes/export/zubeklaszlo.m.pdf](http://old.semmelweis.hu/wp-content/phd/phd_live/vedes/export/zubeklaszlo.m.pdf)

---

KÁROLY VIGH\*

*State recognition of churches in Romania*

**Absztrakt:** Az egyházak elismerése Romániában fontos téma, amely a vallási intézmények jogi és társadalmi státuszát érinti az országban. Ma Romániában a kereszténység a domináns vallás, az ortodox kereszténység a legnagyobb felekezet. A román állam számos egyházat és vallási felekezetet ismer el, amelyek jogi védelmet és jogokat élveznek, például birtoklást, házasságkötést és vallási szertartásokat tarthatnak. Az elismerés folyamata azonban összetett lehet, és különböző jogi és bürokratikus eljárásokat, valamint politikai és társadalmi tényezőket foglal magában. Az egyházak elismerését Romániában befolyásolta az ország történelme és politikai kontextusa, a különböző felekezetek státuszáról és jogairól folyó viták és ellentmondások. Bár az ortodox kereszténység továbbra is a domináns vallás, jelentős katolikus, protestáns és más vallási csoportok közösségei is léteznek, mindegyiküknek saját történelme, hagyományai és az egyházak elismerésével kapcsolatos nézetei vannak.

**Kulcsszavak:** egyház, állam, vallás, Románia, elismerés, egyház-állam kapcsolat

**Abstract:** The recognition of churches in Romania is an important topic that involves the legal and social status of religious institutions in the country. Today, Christianity is the dominant religion in Romania, with Orthodox Christianity being the largest denomination. The Romanian state recognizes several churches and religious denominations, which enjoy legal protections and rights, such as the ability to own property, perform marriages, and conduct religious services. However, the process of recognition can be complex and involves various legal and bureaucratic procedures, as well as political and social factors. The recognition of churches in Romania has been influenced by the country's history and political context, with ongoing debates and controversies over the status and rights of various denominations. While Orthodox Christianity remains the dominant religion, there are also significant communities of Catholics, Protestants, and other religious groups, each with their own histories, traditions, and perspectives on the recognition of churches.

**Keywords:** church, state, religion, Romania, recognition, church-state relation

**DOI:** <https://doi.org/10.46942/SIDM.2023.2.285-302>

---

\* Károly Vigh, PhD student, University of Szeged, Institute of Comparative Law. <https://orcid.org/0009-0003-1772-9834> Supervisor: Dr. László Heka,

## Introduction

The state recognition of churches in Romania has been a matter of scholarly interest and controversy for many years. Researchers studied the historical and legal framework of church-state relations in Romania, as well as the influence of government policies on religious expression and practice. From an academic standpoint, it is critical to comprehend the numerous circumstances that have created church recognition in Romania, such as the country's political and socioeconomic history, its legal framework for religious groups, and the involvement of diverse players in influencing religious policy. This knowledge can give useful insights into the ways in which religion and politics interact in Romania and can throw light on wider arguments concerning the role of the state in regulating religious expression and practice.

Romania is a country, in Southeast Europe, with a rich history and diverse culture. Christianity has been present in the region since the Roman Empire, and over the centuries, various churches and denominations have developed and flourished in Romania. Today, Christianity remains the dominant religion in the country, with Orthodox Christianity being the largest denomination. The recognition of churches in Romania is an important topic, as it involves the legal and social status of religious institutions in the country. The Romanian state recognizes several churches and religious denominations, which enjoy legal protections and rights, such as the ability to own property, perform marriages, and conduct religious services. The process of recognition can be complex and involves various legal and bureaucratic procedures, as well as political and social factors.

The recognition of churches in Romania has been influenced by the country's history and political context. During the communist era, religious institutions were heavily controlled and repressed, and many churches were closed or destroyed. After the fall of communism, the Romanian state began to recognize and support religious freedom, and various churches and denominations were able to re-establish themselves and gain legal recognition. Today, the recognition of churches in Romania remains a complex issue, with ongoing debates and controversies over the status and rights of various denominations. While Orthodox Christianity remains the dominant religion in the country, there are also significant communities of Catholics, Protestants, and other religious groups, each with their own histories, traditions, and perspectives on the recognition of churches.

In Romania, the relationship between the state and the church is fundamentally constitutional in nature, as it is organically linked to fundamental rights such as freedom of conscience, freedom of expression, and freedom of religion. Romania is a secularized laical state, where the state and the church are separated, however, in public thought, and political and legal practice, the public authorities grant the

Romanian Orthodox Church a privileged position.<sup>1</sup> There is a predominance of the Romanian Orthodox Church in Romanian state-church relations. Since 1990, the current political leadership has established with the Orthodox Church a system of financial support that is essentially disproportionate, uncontrollable, and opaque, and otherwise quite generous. At the same time, however, in connection with the other churches recognized by law, it has developed a support and financing system based on a tendering system and strict accountability, which is over-bureaucratic in some places/denominations.<sup>2</sup> The Romanian model of the relationship between the state and the church is regulated or defined by Act No. 489 of 2006 on Freedom of Conscience and the Status of Churches (hereinafter: the Act).<sup>3</sup> Before presenting the Romanian model, it is worth looking back and going back in history to the time of the peace treaties that ended World War I, when an independent Romania was established.

### **Historical outlook for Romania in the context of Churches**

According to legal-historical analyzes, the Romanian constitution of 1923 sought to implement the French nation-state model and idea prevalent in the 19th century in a multi-ethnic environment with the peculiarity that the Romanian Orthodox Church fixes its dominant character in addition to the recognition of religious freedom.<sup>4</sup> It is more than a symbolic difference that the Romanian churches - in addition to the Orthodox Church but also the Greek Catholic Church - have been in a privileged position in the Romanian parliament in the allocation of senate seats. The creation of the new Romanian state ecclesiastical law was thus a great challenge, as the territories annexed to Romania had to create a uniform law for regions with different histories, especially Transylvania, which differed significantly from the Regatta.<sup>5</sup> However, they could not really follow the French constitutional pattern in Romanian ecclesiastical, for example cult regulation. In parallel with the preparation of the cult law, negotiations are underway between Romania and the Holy See, the results of which are unique in several respects: the Holy See first concluded a concordat with an orthodox majority state — a country where Catholics (in many ways) form a minority.

---

<sup>1</sup> VARGA A.: *The relationship between the state and the church, the legal status of churches in Romania*. Cluj-Napoca: Sapiientia EMTE, 2014, 222.

<sup>2</sup> VARGA A.: i.m. 222.

<sup>3</sup> Law of No. 489/2006 on Freedom of Religion and the General Status of Churches, published in the Official Gazette No. 11 of 2007

<sup>4</sup> Orthodoxy, which is the totality of orthodox churches.

<sup>5</sup> Regát is a collective name used by the Hungarians of Transylvania in the historical regions of Moldavia, Muntenia and Dobrogea, the territory of the Kingdom of Romania between 1881 and 1913, the part of present-day Romania beyond the Carpathians.

Romania implemented a cult legislation in 1928 in order to govern religious organizations functioning in the nation. All religious organizations were required by law to register with the government and receive official recognition, or they would be considered unlawful and subject to penalties. The law also established requirements for recognition, such as requiring religious groups to have a particular number of adherents and to follow certain moral and public order norms. Furthermore, it empowered the government to oversee the activities and funds of recognized religious groups. The legislation was not just divisive, but it was also problematic in terms of religious freedom. It remained in effect, however, until the communist administration in Romania fell in 1989, when a new legislation on religious freedom was approved.<sup>6</sup>

Between 1928 and 1989 the relationship between the church and state underwent considerable transformations. The Romanian Orthodox Church, which was the majority faith in the nation at the time, enjoyed a privileged status under the 1928 law on cults since the government gave it financial backing and a monopoly on religious instruction in schools. Other religious groups, like as Protestants and Jews, endured discrimination and persecution, and their rights were restricted. During the communist era (1947-1989), the Romanian Orthodox Church was strictly controlled by the state, and religious expression was rigorously repressed. Most of the church's property was taken by the government, and many clergy members were arrested and imprisoned. The communist authorities also worked to promote atheism and restrict religious practices, resulting in the alienation of many Romanians from organized religion. Once communism fell in 1989, Romania enacted a new constitution that protected religious freedom and separated church and state. The Romanian Orthodox Church is the country's largest religious group, and it has regained some of its old property and power. Other religious organizations have also risen in number and influence, and religious freedom is largely recognized.<sup>7</sup>

### **The relations between the Vatican and the Romanian state**

The Vatican and Romania established diplomatic relations with each other in 1919, following the end of World War I and the establishment of the modern Romanian state but failed to resolve all outstanding issues immediately. Romania was primarily

---

<sup>6</sup> TÁVALĂ E. P.: *State and Church in Romania*. Trier University, 2011. 7-8. [https://www.uni-trier.de/fileadmin/fb5/inst/IEVR/Arbeitsmaterialien/Staatskirchenrecht/Staat\\_und\\_Kirche\\_in\\_der\\_EU/State\\_and\\_Church\\_in\\_Romania.pdf](https://www.uni-trier.de/fileadmin/fb5/inst/IEVR/Arbeitsmaterialien/Staatskirchenrecht/Staat_und_Kirche_in_der_EU/State_and_Church_in_Romania.pdf) (20.01.2023)

<sup>7</sup> TÁVALĂ E. P.: i.m. 7-10.



an Orthodox Christian country at the time of establishing diplomatic relations, but it also had considerable Catholic and Protestant groups. The Vatican wanted to build contacts with Romania in order to support Catholic rights in the nation and to strengthen relationships between the Catholic and Orthodox Churches. Negotiations for the creation of diplomatic relations between the Vatican and Romania took place in 1919, and the two sides signed a concordat, or official agreement. The concordat provided the legal basis for the Catholic Church in Romania and allowed it specific rights and privileges, including the freedom to build schools and seminaries. Despite the signing of the concordat, its provisions were implemented slowly and unevenly. The Romanian government and the Orthodox Church, which considered the Catholic Church as a possible threat, both opposed the Catholic Church. The Romanian government made strong demands, proposing to reduce the number of dioceses in Transylvania. To this end, Romania wanted to merge the Oradea into the diocese of Timisoara to be transformed from Csanád, and the Satu Mare into the diocese of Transylvania. The Timisoara and Transylvania, finalized from the five dioceses, were to be placed under the hands of the Archbishop of Bucharest. Stalled negotiations resumed in 1924. Among many factors, perhaps most of all, the intention to strengthen the position of the Greek Catholic Church may have led the Holy See in concluding the concordat signed on 10 May 1927.<sup>8</sup>

During the Romanian-Vatican talks, the Holy See did not confuse ecclesiastical issues with ethnic issues. In contrast, the Romanian government started from the premise that Catholicism in Romania was a matter of nationality, and in some analyzes it even emerged that it had hindered the realization of national unity in Transylvania for centuries. The Romanian-Vatican negotiations deserve more serious attention because their analysis can contribute to the `Ostpolitik` of the Holy See to understand and demonstrate that the Holy See had an extremely narrow margin of maneuver and means of enforcing its will during its negotiations in Romania.<sup>9</sup> Ratification of the concordat took two years. Meanwhile, in 1928, the Romanian Cult Law was passed, which in Article 7 made explicit reference to the international agreement governing relations between the Catholic religion and the state. The other denominations are subject to Romanian national sovereignty. The situation of orthodoxy is regulated by a separate law, while among the other recognized cults, the Greek Catholic, which is also called a "Romanian" cult by the law, stands out.<sup>10</sup> Recognition of denominations is carried out by the Ministry of Cult, and recognition presupposes an examination of the content of the cult. Unrecognized cults can function as religious associations. Religious leaders must

---

<sup>8</sup> TÁVALÁ E. P.: i.m. 8.

<sup>9</sup> Eastern European policy of the Vatican

<sup>10</sup> Article 21 (a)

swear to respect the constitution and laws and that their activities are not directed against public order and the unity of the Romanian state. During time, the Catholic Church in Romania worked to increase its presence and influence in the country, particularly in areas with a strong Catholic population, such as Transylvania. The Vatican and Romania also continued to collaborate on a variety of subjects, including human rights and social justice.

The concordat, which came into force on 7 July 1929, was valid for almost twenty years, and on 17 July 1948, it was unilaterally terminated by the then Romanian government. According to ecclesiastical lawyers in Romania, "the cult law of 1928 was only a secondary source of law, as the provisions of the concordat must be taken into account in the first place."<sup>11</sup> Until 1989, one of the peculiarities of the Romanian dictatorial political system was the worldly committed atheist state, which denied religion, persecuted or used for its own purposes churches and church leaders, or forced them into self-giving, self-denying cooperation. During the period of the socialist state, relations with the Vatican were expressed in the beginning of a bilateral consultation at the end of the 1960s<sup>12</sup> and successive negotiations in the 1970s.<sup>13</sup> This diplomatic contact was characterized by a "policy of small steps". Starting from the premise that the basic condition for the existence and activity of the church is the restoration of the ecclesiastical hierarchy, the Vatican first raised the issue of disorderly relations between the diocesan leadership in Romania as well. The talks provided a good opportunity for the Holy See envoys to gain experience of the conditions in the dioceses during diocesan visits and negotiations. Despite the failure of the Vatican to achieve diocesan leadership, a relationship was established between the Catholic dioceses and the Holy See in Romania and between dioceses and ecclesiastical organizations in other countries. However, the Romanian government has tried to exploit these relations in its own interests.<sup>14</sup>

After the change of regime in 1989, the Romanian state, tried to settle its relations with the churches. Accordingly, it already regulated freedom of religion and the status of churches in the new Constitution of 1991, based on the recognition of the autonomy of denominations, which was supplemented and refined by an amendment to the Constitution adopted in 2003.<sup>15</sup> However, since the change of regime, to date, the Romanian state has not concluded a treaty (concordat) with the Vatican. The Vatican's connection with the Romanian state has a complicated

---

<sup>11</sup> SCHANDA B.: The main archipelago of Gyulafehérvár as the subject of Romanian Cultural Regulation, *Iustum Aequum Salutare*, 2010/1, 91.

<sup>12</sup> 1968, trial of Giovanni Cheli, a Holy Diplomatic diplomat in Bucharest

<sup>13</sup> 1973, 1975-1979, Luigi Poggi extraordinary mandate nuncius hearings and field inspections in Bucharest

<sup>14</sup> NAGY, M. Z.: The usability of the Archives of the Romanian Ecclesiastical Office. *Historical Portal of the Past*, 2007.

<sup>15</sup> ATTILA V.: i.m. 216.

history, impacted by both political and theological factors. The Vatican and Romania established official diplomatic relations in 1990, shortly after Romania's communist regime was demolished. Since then, the two nations have collaborated on a variety of subjects such as human rights, religious freedom, and social justice.

The Catholic Church in Romania has a long history reaching back to the Roman Empire era. Today, the Catholic community in Romania is relatively small, representing less than 4% of the population. Yet, the Church has a substantial influence in some places, such as Transylvania. Church-state relations in Romania have been affected by several circumstances, including the legacy of communism, the position of the Orthodox Church, and the country's continuous efforts to modernize and democratize its democratic system.

### **The specialties of Romanian model in recognition of churches**

The law establishing the Romanian model has a fundamental contradiction in its regulation, which is evident, on the one hand, from the spirit of regulation and its comparison with reality, and, on the other hand, from certain specific norm texts. In terms of the normative text, the law states that “there is no state religion in Romania, the state is neutral in the direction of any religious beliefs or atheistic ideology”.<sup>16</sup> However, an earlier article states that “The Romanian state recognizes the important role of the Romanian Orthodox Church and other state-recognized churches and denominations in the national history of Romania and in Romanian social life”. “The two cited provisions contradict each other because it does not fit into the notion of sectarian neutrality of the state, in order to name one of the churches and denominations. This type of regulation is precisely typical of states where there is a majority (perhaps called the ruling) state religion.”<sup>17</sup> Although the law stipulates that individual denominations are equal before the law and public authorities, what is more, that the state, through public authorities, will not grant or favor undue advantages, privileges to any denomination. However, in reality practice shows that the Orthodox Church is in a privileged position among denominations.

The Romanian church recognition model is a mechanism that decides which religious groups are recognized by the state and given legal status. The system was founded in 1989, following the fall of communism in Romania, and has seen some adjustments since then. Religious groups can request for legal recognition under the existing system by filing an application to the Ministry of Culture and National Identity. Information regarding the organization's beliefs, methods, and leadership structure, as well as its history and activities in Romania, must be included in the application. The application is evaluated by the ministry based on various factors,

---

<sup>16</sup> Law 489/2006 on Freedom of Conscience and the Status of Churches

<sup>17</sup> ATTILA V.: i.m. 222.

including the organization's legal status, contribution to Romanian culture and society, and compliance with Romanian laws and regulations.

This means the decision is made by the Government, which is a political question – made by an “atheist organization”. To avoid from the political part the solution can be the judicial way, which means an impartial and independent way of acceptance.<sup>18</sup> If the application is approved by the ministry, the organization will be awarded legal recognition and will be able to enjoy various privileges, including the right to own property, the opportunity to perform religious rites and activities, and the right to accept state funds. Nevertheless, recognition does not indicate official support or endorsement of the religious views or activities of the organization.<sup>19</sup> The Romanian church recognition process has been lauded for its transparency and non-discriminatory approach, as all religious groups are evaluated using the same criteria. However, some groups have criticized the system for being unduly bureaucratic and slow, as it might take years to review and accept an application. Overall, the Romanian model of church recognition is an essential aspect of the religious landscape in Romania since it serves to ensure that all religious groups are treated equally and have equal access to legal recognition and public assistance. But there are always places for improvement in any system, and the government will need to continue to engage with religious organizations to ensure that the system is successful and responsive to their requirements.

### **The Romanian regulation in force on church recognition**

Beyond the individual aspects of individual freedom, as a fundamental human right, there is a collective dimension that every person has the right to express his or her religious beliefs in a community. A religious phenomenon is, on the one hand, part of an individual's innermost, most personal conviction, and, on the other hand, a social phenomenon that is specifically communal in nature. The law recognizes the spiritual, intellectual, educational, social, charitable role of churches, and that denominations are determinants of social peace. All this, on the one hand, makes it necessary for the state to recognize and ensure the independence and autonomy of the churches, but at the same time, recognizing these roles and functions, the state must also support the activities of the churches. These two elements - the autonomy of the churches and the support of the state - are decisive in the legally regulated relationship between the church and the state. The recognition and legal status of churches and their general framework in Romania are regulated by the constitution

---

<sup>18</sup> Dură N. V.: *The Law no. 489/2006 on Religious Freedom and General Regime of Religious Cults in Romania*. in *Dionysiana*, II No. 1, 2008, 44-45. <https://classic.iclrs.org/content/blurb/files/Dura%2020090513.pdf> (19.02.2023)

<sup>19</sup> Article 17 (1), (2) of Law 489/2006

in accordance with the law in force, guaranteeing freedom of thought, conscience and expression at the highest level.<sup>20</sup>

According to the constitution, the churches are independent, operate under the conditions set out in the law and their own rules, and as such receive state support. Hostility between churches is strictly forbidden. The Romanian constitution defines the legal status of churches, the general framework of which is regulated in detail in the organic law on the legal status of churches already cited in the study. The constitutional framework for the status of churches sets out four basic tenets:

On the basis of religious freedom, churches are free and free to organize according to their own statutes, but under the conditions prescribed by law.

The principle that determines the relationship between the state and the church is that the churches are autonomous to the state and the state supports the churches. It is forbidden for churches to incite or use any kind of religious hatred in their relations with each other.

Churches may maintain denominational schools, which appear as an independent form of education. This constitutional framework is filled with content, with specific, detailed regulations, primarily the Law on Freedom of Conscience and the Status of Churches, as well as the Law on Education.

The constitutional concept of the church has a dual meaning, it uses the term church on the one hand and the concept of denomination on the other.<sup>21</sup> In Romania, Law No. 489 of 2006 on Freedom of Religion recognizes, in accordance with the Constitution, the right to practice religion individually and collectively, which can only be restricted in the interests of public security, public order, morality and public health. It is clear from the spirit of the law that, in terms of the manifestations of religious freedom, it is both individual and collective, which is inseparable from each other.

Under a law passed in 2006, the recognition of cults is a governmental competence. The rights of cults include the protection of their property as a sacred

---

<sup>20</sup> Article 29 of the Constitution of Romania - Freedom of conscience (1) Freedom of thought, opinion and religious beliefs may not be restricted in any form. No one can be forced to accept an opinion or join a religious belief that is contrary to their beliefs. (2) Freedom of conscience is guaranteed; this must be expressed in a spirit of tolerance and mutual respect. (3) Religious denominations are free and must be organized according to their own statutes, under the conditions of law. (4) The use of any form, means, act or deed of incitement to religious hatred in relations between religious denominations shall be prohibited. (5) Religious denominations are autonomous towards and supported by the State, including the facilitation of religious pastoral care in the army, hospitals, prisons, shelters and orphanages. (6) Parents or guardians have the right, in their own opinion, to provide for the upbringing of minor children for whom they are responsible.

<sup>21</sup> In the Romanian constitutional terminology, a distinction can be made between the use of the terms "Biserică" (church) and "Cult" (denomination). If it refers to an ecclesiastical institution or organization, then that church, if it is a question of its functional concept, i.e. of the credits, values, spirituality, system of ceremonies (liturgy) that determine the identity of the given church, is a denomination.

thing, state support, religious education, state-recognized theological training, and so on. Under the current legal system, freedom of religion is guaranteed. This is seemingly contradicted by the fact that the law fixes the recognized denominations, of which there are 18 in Romania.<sup>22</sup> From an organizational point of view, the law distinguishes between denomination and religious societies (associations) as well as religious groups. The first two are registered as legal entities or operate and carry out their activities accordingly, while the latter exists as non-legal entities. Religious communities are free to decide which organizational form to choose.<sup>23</sup> It is the statutory duty of denominations (churches), religious associations and religious groups to respect the constitution, the law, and not to violate public safety, public order, public health, morals, and fundamental human rights and freedoms.

As an interesting feature of the Romanian model, it should also be mentioned that "Hostility between churches is strictly forbidden."<sup>24</sup> Religious groups do not receive any state support or tax benefits, associations also receive only a tax credit, whereas churches are tax-free, are entitled to proportional state aid, and establish schools and, in addition, religious education in public schools.<sup>25</sup> By law, a religious group can be promoted to church status upon request, provided that legal norms are met at the level of the particular religious community. By law, a religious group is a free association of natural persons without any prior procedures and, as such, has no legal personality. At the same time, a religious association is a legal person of a private law nature, created by natural persons, who may confess and exercise their religious beliefs or convictions in the framework of this, or they may eventually become denominations under the conditions prescribed by law. Although both religious associations and denominations are legal entities, only churches are public benefit legal entities, their organization and operation are partly regulated directly by the constitution and the law on their legal status as a general framework law, but in detail by their own regulations and canons. Thus, in the Romanian legislation, the church is an independent, specific type of legal person, which is distinguished

---

<sup>22</sup> It is set out in the Annex to the Act and is as follows, in the order used in the Act: 1. Romanian Orthodox Church, 2. Serbian Orthodox Diocese of Timisoara, 3. Roman Catholic Church, 4. Romanian Greek Catholic Church united with Rome, 5. Armenian Church, 6. Old Russian Rite Christian Church, 7. Romanian Reformed Church, 8. Romanian Evangelical Church, 9th Romanian Lutheran Church, 10th Transylvanian Unitarian Church, 11th Association of Baptist Christian Churches in Romania, 12th Christian Evangelical Church in Romania - Association of Christian Evangelical Churches in Romania, 13th Romanian Evangelical Church, 14th Romanian Evangelical Church, 15. Seventh-day Adventist Christian Church in Romania, 16. Federation of Jewish Communities in Romania, 17. Muslim Denomination, 18. Religious Organization of Jehovah's Witnesses.

<sup>23</sup> Regulated by Article 5 (2) and (3) of Act No. 489/2006 Coll. on Religious Freedom.

<sup>24</sup> Constitution of Romania. Title II. Fundamental rights, freedoms, and duties. Chapter I. Common provisions

<sup>25</sup> ANTALÓCZY, P.: *Comparative Analysis of European and Hungarian Legislation on the Status of Religious Communities*, 32-33.

primarily by its purpose and, on the other hand, by its rights, from other types of organizations that can be created by citizens. The autonomy of churches means both organizational and functional autonomy. The internal organization of churches, the internal structure of their organizational life, their authorities, bodies, institutions, as well as their internal administrative operation, disciplinary, judicial, and redress procedures are regulated by their own statutes and other legal regulations.

In the state recognition of churches, the competent public authorities are investigating only the constitutionality of the statutes but may not affect their specific rules. Church recognition is made by a government decision, which is published in the Official Gazette, and which can be challenged in court under the conditions prescribed by law.<sup>2627</sup> However, churches are not created by the state, not even authorized by the state, but only recognized, their existence is legally acknowledged. The state's requirement for the existence and functioning of churches is to respect the constitutional, legal framework, public order, public safety, public morality, and fundamental human rights. The churches recognized in Romania were created or developed under rather different historical conditions. There are churches that existed long before the existence of Romanian statehood, such as the Roman Catholic, Reformed, or Lutheran churches. Other churches have intertwined with the Romanian state throughout its history or have played a significant role in the formation of the current Romanian state. This is the Romanian Orthodox Church and the Romanian Greek Catholic Church. Other churches are completely new, with no significant historical past in Romania. These include the Seventh-day Christian Adventist or Pentecostal Church. These were recognized as churches by Romanian law.

Religious groups do not receive any state support or tax benefits, associations also receive only a tax relief, while churches, on the other hand, are tax-free and eligible for proportionate state support, and establish schools and, in addition, religious education in public schools. The law provides an opportunity for denominations and religious associations to seek state recognition. The application for recognition shall be accompanied by the name of the organization, its registered office, and the name of its representative, as well as documents containing the articles of belief, the internal structure of the organization and the financial regulations. Recognition of denominations must be initiated with the Ministry of Culture, and an appeal may be lodged with the competent court. To illustrate this, I will briefly outline the conditions required by law.

## **Romanian religious groups**

---

<sup>26</sup> Regulations, articles of association.

<sup>27</sup> Rules of procedure are laid down in Articles 17 to 22 of the Act

A form of natural person without legal personality who, without prior procedure and freely accepts, shares, and practices a religious religion.<sup>28</sup> Romania is a country with a rich and diverse religious landscape, with the majority of the population belonging to the Romanian Orthodox Church. However, there are also other significant religious groups present in the country. By law (No. 489/2006) there are 18 state-recognized churches in Romania, these are the following:<sup>29 30</sup>

1. The Romanian Orthodox Church
2. The Serbian Orthodox Diocese of Timisoara
3. Roman Catholic Church
4. The Romanian Church United with Roma, Greek-Catholic
5. Archdiocese of The Armenian Church
6. Russian Christian Church of Old Rite in Romania
7. Reformed Church of Romania
8. Evangelical C.A. Church of Romania
9. Evangelical Lutheran Church of Romania
10. Unitarian Church of Transylvania
11. Union of Christian Baptist Churches in Romania
12. Christian Church According to the Gospel in Romania - Union of Churches  
Christian Churches of Romania
13. The Romanian Evangelical Church
14. The Pentecostal Union - Church of God Apostolic of Romania
15. Seventh-Day Adventist Christian Church of Romania
16. Federation of Jewish Communities in Romania
17. The Muslim Cult
18. Jehovah's Witnesses Religious Organization

The Eastern Orthodox Church is Romania's main religion, with more than 73,42% of the population subscribing to this denomination. The Romanian Orthodox Church is the world's biggest independent Orthodox church, with a long history and cultural legacy in the nation. The Romanian Orthodox Church is also acknowledged to have a particular connection with the Romanian state, which provides it with numerous sorts of assistance and privileges. The church, for example, is free from paying property taxes, and its clergy are eligible for state-funded wages and benefits. Furthermore, the Orthodox Church has been active in a number of public institutions, including education and health services, and has played an important role in establishing Romanian culture and identity. The special

---

<sup>28</sup> Article 6 (1) of Law 489/2006 on freedom of religion and the general system of worship

<sup>29</sup> Annex to the Law No. 489/2006 <https://legislatie.just.ro/Public/DetaliuDocument/78355>

<sup>30</sup> Total population of Romania: 19.053.815 (2021 census)



relationship between the Romanian Orthodox Church and the state, on the other hand, has been a source of contention and debate. Critics believe that the church wields too much influence in Romanian politics and culture, and that it has blocked progressive measures such as same-sex marriage legislation and the acknowledgment of minority religions.<sup>31</sup> Concerns have also been raised regarding corruption and mismanagement within the Orthodox Church, with some calling for greater responsibility and openness. Notwithstanding these concerns, the Romanian Orthodox Church is a significant institution in Romanian society, affecting the country's religious, cultural, and political environment.

The Roman Catholic Church is well-represented, especially in Transylvania, which has a sizable Hungarian minority population. The Catholic Church has played a significant part in Romanian history, and the nation is rich with medieval Catholic churches and cathedrals. The Catholic Church, on the other hand, has had difficulties in preserving its presence and influence in a primarily Orthodox country. The church has had to deal with difficulties and confrontations with the Orthodox Church, as well as prejudice and obstacles in restoring its properties and rights.<sup>32</sup> Besides these difficulties, Romania's Catholic Church remains an important institution in the country's religious and cultural scene.

There are various Protestant denominations, including the Reformed Church, Lutheran Church, Baptist Church, and Pentecostal Church. These churches have a lesser following than the Orthodox and Catholic Churches, but they have a strong presence in specific parts of the country. The Greek Catholic Church is an Eastern Catholic Church of the Byzantine Rite that is in communion with the Roman Catholic Church. It is popular in Transylvania, particularly among ethnic Romanians. The Greek Catholic Church was suppressed during the communist era, although it has since been resurrected. Romania features a small but historic Jewish population that has lived there for generations. Nevertheless, the Holocaust annihilated much of the Jewish population, and just a tiny number of Jews survive today. There are various other religious organizations, including Muslim, Buddhist, and Hindu communities, although only Muslims are legally recognized as a state-recognized cult. These organizations have a modest following, but they add to Romania's diversified religious environment.<sup>33</sup>

In the following table the results of 2011 and 2021 census – in the viewpoint of religion compared to the country's population - were collected to have a better picture on how the numbers of the followers changed during the years.

---

<sup>31</sup> Dură N. V.: i.m. 8.

<sup>32</sup> TĂVALĂ E. P.: i.m. 2.

<sup>33</sup> Resident population by religion, 1 December 2021 Source: 2021 census of Romania, 15. Available at: [https://insse.ro/cms/sites/default/files/com\\_presa/com\\_pdf/cp-date-provizorii-rpl2021.pdf](https://insse.ro/cms/sites/default/files/com_presa/com_pdf/cp-date-provizorii-rpl2021.pdf) (03.02.2023)

Change of the denominations' population between the years of 2011 and 2021 (in percentage):<sup>34</sup>

	2011 <sup>1</sup> (Total population: 20.121.641)	2021 (Total population: 19.053.815)
1. The Romanian Orthodox Church	81%	73,42%
2. The Serbian Orthodox Diocese of Timisoara	0,07%	0,28%
3. Roman Catholic Church	4,32%	3,89%
4. The Romanian Church United with Roma, Greek-Catholic	0,75%	0,6%
5. Archdiocese of the Armenian Church	0,01%	0,01%
6. Russian Christian Church of Old Rite in Romania	0,16%	0,15%
7. Reformed Church of Romania	2,98%	2,59%
8. Evangelical C.A. Church of Romania	0,03%	0,02%
9. Evangelical Lutheran Church of Romania	0,1%	0,11%
10. Unitarian Church of Transylvania	0,27%	0,25%
11. Union of Christian Baptist Churches in Romania	0,56%	0,54%
12. Christian Church According to the Gospel in Omania - Union of Churches Christian Churches of Romania	0,21%	0,19%
13. The Romanian Evangelical Church	0,08%	0,04%
14. The Pentecostal Union - Church of God Apostolic of Romania	1,8%	2,12%
15. Seventh-day Adventist Christian Church of Romania	0,4%	0,34%
16. Federation of Jewish Communities in Romania	0,02%	0,01%
17. The Muslim Cult	0,32%	0,3%
18. Jehovah's Witnesses Religious Organization	0,25%	0,23%

### Registration of Romanian religious associations

---

<sup>34</sup> Other categories highlighted in the census: 2011: Other religions: 0,15%, No religion: 0,09%, Atheist: 0,1%, Agnostic: no such category in 2011 census, Information not available: 6,26% 2021: Other religions: 0,16%, No religion: 0,37%, Atheist: 0,3%, Agnostic: 0,13%, Information not available: 13,94%

A legal person governed by private law established under the terms of the law, made up of natural real persons who accept, share and exercise the same religious belief.<sup>35</sup> A religious association is a legal entity of at least 300 persons, whose members are Romanian citizens who establish it for the purpose of expressing a religious faith. A religious association acquires legal personality by entering it in the register of religious associations, which is registered by the territorially competent court. The application for registration must be accompanied by the documents specified by law.<sup>36</sup> These include, in particular, the memorandum of association, a certificate from the Ministry of Justice on the organization's choice of name, that the chosen name is not yet used by anyone, and the Ministry of Culture's expert opinion on loans. When the application for registration is submitted to the court, a judge appointed by the president of the court shall certify the legality of the application within 3 days of that date. If everything is found to be true in its place, the judge will order the registration of the religious association in the register of religious associations.<sup>37</sup> Religious associations may establish branches in accordance with their statutes.<sup>38</sup> The dissolution of a religious association is also decided by the competent court. An organization must be disbanded when, through its activities, a religious association seriously harms public safety, public order, health or morals, fundamental human rights and freedoms, or when a religious association serves a purpose other than that for it was established.<sup>39</sup> The court shall also notify the competent prosecutor and the Ministry of Culture of the acquisition or loss of the status of a religious association.<sup>40</sup> The law also provides a right of appeal to a religious association in connection with a court decision. The judgment can be appealed within 15 days.<sup>41</sup> The law gives a religious association the opportunity to obtain church status by fulfilling the legal conditions.<sup>42</sup>

### **Church recognition by the state in Romania**

The law states that the Romanian state recognizes the spiritual, educational, socio-charitable, cultural and social partnership role of the churches, as well as their social status as factors of social peace. The Romanian state recognizes the role of the Romanian Orthodox Church and other churches recognized in Romanian national

---

<sup>35</sup> Article 6 (2) of Law 489/2006

<sup>36</sup> Article 41 of Law 489/2006

<sup>37</sup> Article 41 of Law 489/2006

<sup>38</sup> Article 43 of Law 489/2006

<sup>39</sup> Article 45 of Law 489/2006

<sup>40</sup> Article 48 (1) of Law 489/2006

<sup>41</sup> Article 48 (2) of Law 489/2006

<sup>42</sup> Article 48 (3) of Law 489/2006

history and in the life of Romanian society.<sup>43</sup> Churches are public benefit legal entities and operate in accordance with the constitution, laws, and their own rules and canonical codes.<sup>44</sup> The law stipulates that the name of a church organization cannot be the same as the name of another church recognized in Romania.<sup>45</sup> The Church Act, when it was created in 2006, named the historic churches that it recognizes as a church, and the law lists them. However, the law provides an opportunity for the catalog of churches to be expanded if a religious association decides to apply for recognition as a church in accordance with legal requirements.

The religious association seeking recognition submits the application to the Ministry of Culture. The law determines what documents are required:<sup>46</sup>

- proof that the religious association has been legally and continuously operating in Romania as a religious association for at least 12 years.
- certifies that the number of members of Romanian citizens corresponds to 0.1% of the population of Romania according to the last census.
- presentation of its own credits and proof of the status of the organization and operation.<sup>47</sup>

The Ministry of Culture shall, within 60 days of the submission of the application, submit to the Government the documentation for the recognition of the cult, together with an advisory opinion prepared on the basis of the submitted documents. If the applicant's documentation is incomplete, or if the articles of association contain provisions that are contrary to the law, they will be returned to the applicant as a remedy.<sup>48</sup> The government shall decide whether to accept or reject the application within 60 days of receipt of the opinion. The government decision is published in the Official Gazette of the Republic of Romania and the decision can be challenged by law.<sup>49</sup> The government has the power to revoke its decision on ecclesiastical recognition at any time on the proposal of the Ministry of Culture if the ecclesiastical organization seriously violates public safety, public order, public health or morals, or fundamental human rights and freedoms.<sup>50</sup> As a basic point, it should be noted that the government has not yet made a decision on church recognition since 2006, so the number of churches named in the law did not increase in 2006, it remains 18.

Church recognition has been a complicated and occasionally difficult topic in Romania, especially since the country's democratic transition in 1989. On the one

---

<sup>43</sup> Article 7 of Law 489/2006

<sup>44</sup> Article 8 of Law 489/2006

<sup>45</sup> Article 8 (4) of Law 489/2006

<sup>46</sup> Article 18 of Law 489/2006

<sup>47</sup> Article 18 of Law 489/2006

<sup>48</sup> Article 19 of Law 489/2006

<sup>49</sup> Article 20 of Law 489/2006

<sup>50</sup> Article 20 of Law 489/2006

hand, some of the biggest issues with church recognition in Romania arise from the country's complicated religious past, with a strong tradition of Orthodox Christianity as well as large Catholic, Protestant, and other religious organizations. The legacy of communist administration, which attempted to restrict religious expression and promote atheism, also left an indelible mark on the religious landscape of the country. On the other hand, the legal framework in Romania for church recognition is complicated and frequently confusing. Although the country's constitution provides religious freedom and bans religious discrimination, the process of formally recognizing churches and religious groups may be lengthy and difficult to manage. Another issue to bring up is the competition for recognition.

Different religious organizations frequently compete for official recognition and the benefits that come with it, such as tax exemptions and the opportunity to establish schools and other institutions. This can lead to tensions and disagreements between religious groups, as well as government charges of discrimination and favoritism. Political interference might be highlighted as an additional issue. In Romania, there have been claims of political interference in the church recognition process, with certain religious organizations accusing the government of favoring specific groups or using recognition as a political instrument. Furthermore, the question of relations with the Orthodox Church might be seen as a difficulty. The Romanian Orthodox Church is the country's largest and most powerful religious group, and its hegemony can make it difficult for smaller groups to achieve official recognition or have their opinions heard in public. Tensions have also arisen between the Orthodox Church and other religious organizations, most notably the Catholic Church, over matters such as property rights and religious education.

## **Conclusion**

The recognition of churches by the state is an important issue in many countries, including Romania. The state has the authority to officially recognize churches and religious organizations, and to grant them legal status and certain privileges. The process of church recognition is regulated by Law no. 489/2006, which sets out the criteria and procedures for obtaining legal recognition. To be recognized by the state, a church or religious organization must demonstrate that it has a certain number of members and that it has been active in Romania for a certain period of time. The law also requires that the organization has a clear legal status, a defined structure, and a set of bylaws that conform to Romanian law.

The recognition of churches and religious organizations by the state has important implications for their members and for society as a whole. Recognized churches are entitled to certain privileges, such as tax exemptions and the right to provide religious education in public schools. At the same time, recognition can also

be a source of controversy and tension, particularly in a country with a diverse religious landscape like Romania. Overall, the process of church recognition in Romania is an important aspect of the country's legal and social system. While it can be a contentious issue, particularly in cases where different religious groups are competing for recognition, it is an essential mechanism for ensuring that religious organizations are able to operate legally and to fulfill their role in society.

## Bibliography

ANTALÓCZY, P.: *Comparative Analysis of European and Hungarian Legislation on the Status of Religious Communities*. 32-33.

NAGY, M. Z.: The usability of the Archives of the Romanian Ecclesiastical Office, *Historical Portal of the Past*, 2007.

SCHANDA B.: The main archipelago of Gyulafehérvár as the subject of Romanian Cultural Regulation. *Iustum Aequum Salutare*, 2010/1. 91.

TÁVALÁ E. P.: *State and Church in Romania*. In GERHARD R. (ed) *State and Church in the European Union*. Ed. 3, Baden-Baden: Nomos Verlag, 2019, 511-538. doi.org/10.5771/9783845296265

TÁVALÁ E. P.: *State and Church in Romania*. Trier University, 2011. [https://www.uni-trier.de/fileadmin/fb5/inst/IEVR/Arbeitsmaterialien/Staatskirchenrecht/Staat\\_und\\_Kirche\\_in\\_der\\_EU/State\\_and\\_Church\\_in\\_Romania.pdf](https://www.uni-trier.de/fileadmin/fb5/inst/IEVR/Arbeitsmaterialien/Staatskirchenrecht/Staat_und_Kirche_in_der_EU/State_and_Church_in_Romania.pdf)

DURAŢN. V.: *The Law no. 489/2006 on Religious Freedom and General Regime of Religious Cults in Romania*, in *Dionysiana*, II No. 1, 2008, 37-54. <https://classic.iclrs.org/content/blurp/files/Dura%2020090513.pdf>

VARGA A.: *The relationship between the state and the church, the legal status of churches in Romania*. Cluj-Napoca: Sapientia EMTE, 2014, 216.

Act No. 489 of 2009 on Freedom of Religion and the General Status of Churches, published in the Official Gazette No. 11 of 2007

Article 29 of the Constitution of Romania

Law 489/2006 on Freedom of Conscience and the Status of Churches

Resident population by religion, 1 December 2021 Source: 2021 census of Romania, 15. Available at:

[https://insse.ro/cms/sites/default/files/com\\_presa/com\\_pdf/cp-date-provizorii-rpl2021.pdf](https://insse.ro/cms/sites/default/files/com_presa/com_pdf/cp-date-provizorii-rpl2021.pdf)